Das Problem der Arbeitslosigkeit in England nach 1920

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der staatswissenschaftlichen
Doktorwürde

genehmigt

von der philosophischen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Berlin

von

Johanna Ehmer,
Berlin.

Tag der Promotion: 5.10.1926

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referenten:

Fräulein Dr. Leubuscher.

Herr Geh.-Rat Herkner.

Tag der mündlichen Prüfung:

23. Januar 1926.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544328_0177

Inhaltsverzeichnis:

Seite

Einleitung: Die Kennzeichen der englischen Hochkonjunktur nach dem Kriege und die Gründe für das Eintreten der Depression . . . 9
Erstes Kapitel: Die Kennzeichen der Hochkonjunktur auf dem Gebiet der Preisbildung und der Produktion 10
Zweites Kapitel: Die sozialpolitischen Kennzeichen der Hochkonjunktur 12
Drittes Kapitel: Die Gründe für das Eintreten der Depression . . . 15

Erster Abschnitt: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt während der Depression 17
Erstes Kapitel: Die Arbeitslosigkeit 18
§ 1. Wertung der vorliegenden Statistiken 18
a) Die Arbeitslosenziffern der Trade Unions 18
b) Die Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise 19
§ 2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit 22
a) Die Periode der steigenden Arbeitslosigkeit von April 1920 bis Juni 1921 22
b) Die Periode der tiefsten Depression von Juni 1921 bis zum Frühjahr 1922 24
c) Die Periode der Stabilität bis Ende 1923 26
d) Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Anfang 1924 28
e) Vergleich der Arbeitslosigkeit der Männer und der Frauen . . . 30
Zweites Kapitel: Die Kurzarbeit 30
Drittes Kapitel: Die Löhne 33
§ 1. Allgemeine Entwicklung der Löhne 33
§ 2. Die Lohnveränderungen in einzelnen Industrien 35

Zweiter Abschnitt: Die Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem 41
Erstes Kapitel: Einwirkungen auf die Arbeitslosigkeit von der Produktionsseite 42
§ 1. Nachwirkungen vergrößerter Kriegsanlagen und zusätzlicher Arbeiterschaft 42
§ 2. Gegenmaßnahmen 44
a) Die Trade Facilities Act 44
b) Die Hausbaupläne 46
Zweites Kapitel: Einwirkungen auf den Arbeitsmarkt von seiten des Marktes 50
§ 1. Einwirkungen vom ausländischen Markt 50
a) Fehlende Kaufkraft in den Absatzstaaten 51
b) Fehlende politische und wirtschaftliche Sicherheit für den internationalen Verkehr 54
c) Zunehmende Industrialisierung in früheren Abnehmerstaaten . . 56
§ 2. Einwirkungen vom inländischen Markt 61

Dritter Abschnitt: Die Arbeitslosigkeit als sozialpolitisches Problem . 65
Erstes Kapitel: Die Arbeitslosenunterstützung 66
§ 1. Die Arbeitslosenversicherung 66
§ 2. Die Armenunterstützung 72

Seite

Zweites Kapitel: Produktive Arbeitslosenfürsorge 72
Drittes Kapitel: Die Ausbildung von Arbeitern 75

Vierter Abschnitt: Die Arbeitslosigkeit als bevölkerungspolitisches Problem 77
Die Auswanderung 78

Fünfter Abschnitt: Die Arbeitslosigkeit als währungspolitisches Problem 81
Einwirkung auf die Arbeitslosigkeit mit währungspolitischen Mitteln 82

Schluß: Zusammenfassung 89

Anhang: 91
Tabelle 1. Arbeitslosenziffern der Trade Unions für Männer, Frauen und Jugendliche zusammen 92
Tabelle 2. Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für Männer . . 92
Tabelle 3. Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für Frauen . . 92
Tabelle 4. Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Maschinenindustrie 93
Tabelle 5. Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Baumwollarbeiter 93
Tabelle 6. Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Schiffsindustrie 93

Literaturverzeichnis.

The Third Winter of Unemployment, Report of an Enquiry undertaken in the Autumn of 1922. London 1922.

Is Unemployment inevitable? An Analysis and a Forecast. A continuation of the investigations embodied in „The Third Winter of Unemployment". London 1924.

J. A. Hobson, The Problem of the Unemployed. London 1896.
The Economics of Unemployment. London 1922.

F. W. Pethick-Lawrence, Unemployment. London.

Charlotte Leubuscher, Sozialismus und Sozialisierung in England. Ein Ueberblick über die neuere Entwicklung der sozialistischen Theorien und über die Probleme der Industrieverfassung in England. Jena 1921.

E. Varga, Aufstieg oder Niedergang des Kapitalismus? Hamburg 1924.

Gustav Cassel, Theoretische Sozialökonomie. 2. verbesserte Auflage. Leipzig 1921.

Manabendra Nath Roy, Indien. 1922.

Henry Ford, Mein Leben und Werk. Einzig autorisierte deutsche Ausgabe von Curt und Marguerite Thesing, Leipzig.

Charlotte Leubuscher, Die britische Reichswanderungs- und Siedlungspolitik seit dem Kriege. Abdruck aus „Weltwirtschaftliches Archiv", 22. Bd., Juli 1925, Heft 1.

George-Edgar Bonnet, La Politique monétaire anglaise d'après-guerre. Ses principes, ses applications, ses effets. Paris 1923.

John Maynard Keynes, A Tract on Monetary Reform, London 1923.

E. M. H. Lloyd, Stabilisation. An economic policy for producers and consumers. London 1923.

Gustav Cassel, Money and Foreign Exchange after 1914. London 1922.

R. G. Hawtrey, Monetary Reconstruction. London 1923.

Ernst Lehmann, Die Restitution der englischen Goldwährung. Dissertation der Universität Berlin, 1924.

Arthur B. Adams, Economics of Business Cycles. First Edition. New York 1925.

Unemployment in its national and international aspects, International Labour Office. Studies and Reports. Series C (Unemployment) No. 9. Geneva 1924.

Unemployment 1920—1923. International Labour Office, Geneva 1924. Studies and Reports. Series C (Unemployment) No. 8.

European Housing Problems since the War. International Labour Office, Geneva 1924. Series G, No. 1.

Imperial Economic Conference of Representatives of Great Britain, the Dominions, India, and the Colonies and Protectorates, held in October and November, 1923. Record of Proceedings and Documents January 1924, Cmd 2009.

The Ministry of Labour Gazette, London.

The Board of Trade, Journal and Commercial Gazette.

The Journal of the Royal Statistical Society, 1923.

The Economist.

The Case for Free Trade, reprinted from the Economist, November 17, 1923.

The Economic Journal.
International Labour Review, London, 1924, 1925.
The Nation and the Athenaeum, London.
The New Statesman, A Weekly Review of Politics and Literature, London.
The Manchester Guardian, Commercial.
Bankers', Insurance Managers', and Agents' Magazine, London.
Weltwirtschaftliches Archiv.
Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche.
Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Wien und Leipzig.
Wirtschaftsdienst, „Weltwirtschaftliche Nachrichten", herausgeg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschaftsarchiv an der Universität Hamburg in Verbindung mit dem Institut für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel. 1922—1925.
Berichte über Landwirtschaft, herausgeg. vom Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft.
Aus der Volkswirtschaft der USSR, herausgegeben vom volkswirtschaftlichen Departement der Handelsvertretung der UdSSR in Deutschland. Berlin 1924, 1925.
Bankwissenschaft, Zeitschrift für Bankwesen, Berlin.
The Statesman's Yearbook.
The Labour Yearbook, issued by the General Council of the Trade Union Congress and the National Executive of the Labour Party. London 1924, 1925.
Jahrbuch für Politik, Wirtschaft und Arbeiterbewegung. Verlag der kommunistischen Internationale, Hamburg 1923, 1924.
Frankfurter Zeitung.
Berliner Tageblatt.

Die Kennzeichen der englischen Hochkonjunktur nach dem Kriege und die Gründe für das Eintreten der Depression.

Erstes Kapitel.

Die Kennzeichen der Hochkonjunktur auf dem Gebiet der Preisbildung und der Produktion.

Wie in einem Land mit Schutzzöllen die Tendenz zu kriegerischer Politik herrscht, ist ein Freihandelsstaat viel mehr daran interessiert, daß friedliche Beziehungen sowohl zwischen ihm und anderen Ländern als auch zwischen den anderen Ländern untereinander bestehen. England, das als wirtschaftlich wichtigstes Land und schon seit längster Zeit das Schutzzollsystem aufgegeben hat, das wie kein anderes auf fremde Naturerzeugnisse und den Export seiner Fertigfabrikate angewiesen ist, ist deshalb aus rein wirtschaftlichen Gründen mehr als jedes andere Land in seinem Wohlergehen abhängig von einer friedlichen Abwicklung der Beziehungen innerhalb und zwischen allen bedeutenden Staaten der Welt.

Damit soll nicht gesagt sein, daß es nicht alles Interesse daran gehabt hätte, den immer mächtiger und gefährlicher werdenden Konkurrenten Deutschland aus dem Felde zu schlagen. Aber wenn ihm dies zunächst auch gelungen ist, so ist der Sieg sehr teuer erkauft. Großbritannien mit seiner geringen Ackerbaufläche und seinen 42 Millionen Menschen, die vorwiegend hochqualifizierte Industriearbeiter sind, mit seinen Millionenwerten an Kapital, die in ebenfalls hochqualifizierten Maschinen und Anlagen investiert sind, ist weder imstande, sich selbst zu ernähren, noch seine Produkte selbst zu verwerten. Alle Länder sind seine Lieferanten, alle Länder seine Abnehmer. Dies letzte trifft freilich bei den meisten modernen Kulturstaaten zu, nirgends aber in dem Maße wie in England. Der letzte Krieg konnte deshalb, indem er alle Staaten in Mitleidenschaft zog, neben dem besiegten Deutschland und dem verwüsteten Frankreich kein Land mehr treffen als England.

Freilich sah nach Beendigung des Krieges die Lage für England zunächst sehr günstig aus, und es gab genug Optimisten, die die Zukunft in bestem Lichte erblickten. Deutschland, der gefürchtete Konkurrent, war geschlagen und bedeutete keine Gefahr mehr. Andererseits war zu erwarten, daß in den unmittelbar am Kriege beteiligten, ebenso wie in den neutralen, aber von den Industriezentren abgeschnittenen Ländern die Nachfrage nach Gütern sehr steigen mußte, erstens infolge der vier Jahre langen Beschränkung auf die eigene Produktion, die in vielen Fällen nur in geringem Umfang bei der heute ausgedehnten Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft den Bedarf einer entwickelten Volkswirtschaft decken konnte, zweitens infolge der Zerstörungen, die einen Wiederaufbau erforderlich machten, und drittens angesichts der während des Krieges zurückgestellten, aber dringend notwendig gewordenen Reparaturen.

Dieser zu erwartenden Nachfrage stand der englische Produktionsapparat leidlich gut gerüstet gegenüber. Der Verlust an Produktivkräften war verhältnismäßig gering. Die Zahl der Gefallenen beträgt etwa 800 000, verglichen mit fast dem Doppelten in Frankreich und dem Zweieinhalbfachen in

Deutschland. [1]) Da das Land selbst in keiner Weise verwüstet worden war, so kommen als Verlust sachlicher Produktivmittel nur die Vernichtungen von Schiffen in Betracht, die aber durch fieberhafte Tätigkeit in den Werften wettgemacht wurden. Der Ausbau von Anlagen und Maschinen war im allgemeinen während des Krieges wie in allen beteiligten Ländern zurückgeblieben. Aber die Kapazität der Maschinen in den Kriegsindustrien, der Eisen- und Stahlindustrie war durch Verbesserungen und Einstellen neuer Maschinen anstelle veralteter um etwa 50 % erhöht worden.

Und wie denn Auf- und Niedergang des Wirtschaftslebens viel weniger durch eine veränderte Nachfrage als durch die spekulative Vorwegnahme einer solchen hervorgerufen werden, so setzte der erwartete „boom" auch tatsächlich ein. Die Propheten hatten richtig vorausgesagt, nur hatten sie nicht weit genug gedacht. Aufträge liefen ein, im Inland ergossen sich die hohen Löhne und Gewinne der Kriegszeit, die bisher zurückgehalten waren, über den Markt und die Preise zogen scharf an. Der Großhandelsindex des Economist (Basis 100 = Durchschnitt 1901 – 1905) stieg bis März 1920 auf 379,6. Er hatte am 1. Juli 1914 auf 115,9, Ende Dezember 1918 auf 277,0 gestanden [2]), so daß die Steigerung diesen beiden Daten gegenüber 227,5 %, resp. 37 % ausmachte.

Manche Preise aber stiegen weit über diesen Durchschnitt hinaus. So zeigten z. B. die Großhandelspreise für Rohbaumwolle und Garne folgende Entwicklung: [3])

	Amerk. Baumw. (Middling) per lb.	Aegypt. Baumw. (G. F. B.) per lb.	Garn (32's) per lb.
1. Juli 1914	7.63 d	8.85 d	10.1/8 d
1. Jan. 1919	22.2 „	27.3 „	41.25 „
1. März 1920	31.44 „	95.— „	62.5 „
1. Febr. 1921	9.83 „	21.— „	23.— „

In der Eisenindustrie haben die Preise erst im Herbst 1920 ihr Maximum erreicht:

Großhandelspreise für:

	Roheisen per ton	Eisenstäbe per ton (Middlesborough)
1. Januar 1919 [4])	95 s	14.75
1. Oktober 1920 [4])	225 „	30.— (1.7. — 1.12.)
Ende April 1921 [5])	120 „	19.—
„ Jan. 1922 [5])	90 „	12.5

Mit dieser Preishausse ging jedoch keine stark gesteigerte Produktion parallel. Während vor dem Weltkrieg jede Hochkonjunktur ein neues, bis dahin noch nie erreichtes Produktionsmaximum brachte, blieben 1920 die Zahlen in den meisten Fällen hinter denen von 1913 zurück.

---

1) Karl Oldenberg, der Bevölkerungsverlust im Weltkrieg, ein Literaturbericht, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 49. Jahrg. 1925, 1. Halbband, herausgegeben von Arthur Spiethoff S. 592. Kriegsgefallene: Großbrit. u. Irland 800 000 Frankreich 1400000, Deutschland 2000 000 nach Angaben von Döring.

2) Economist 1920, S. 768..

3) Economist 1921, Commercial History and Review of 1920, S. 408.,

4) Economist 1921 S. 409.

5) „ 1922 „ 343.

Es betrug:

	1913	1919	1920
Prod. v. Kohle (ton) [1]	287.4 Mill.	219.0 Mill.[2]	229.0 Mill.
„ v. Roheisen „ [3]	10 26 „	7.3 „	8.0 „
Exp. v. Bw. Garn (lbs) [4]	210.— „	162.6 „	147.5 „
Exp. Handel, umger. auf Preise v. 1913 [5]	525.2 „	288.1 „	372.5 „
Vom Stapel gel. Schiffe (Tonnenraum) [6]	1.94 „	1.93 „	2.14 „

Nur der Schiffbau, der wie schon erwähnt, die Verluste des Krieges wettzumachen bestrebt war, weist eine Steigerung gegenüber 1913 auf.

Eine höhere Intensität als 1913 war nicht zu erwarten; die menschlichen Arbeitskräfte hatten durch den Krieg teils direkt, teils indirekt gelitten und die Arbeitszeit war herabgesezt worden, eine Maßnahme, die, wenn sie überhaupt zu Produktionssteigerung führt, diese Wirkung nicht unmittelbar zeigt.

Indessen brachte die aufsteigende Konjunktur große Erleichterung für den Arbeitsmarkt. Nur zu Anfang des Jahres 1919 machte die Entlassung aus dem Heere und die Umstellung der Industrien von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft einige Schwierigkeiten und rief eine relativ hohe Arbeitslosigkeit hervor. Im Laufe des Sommers schon wurden die frei werdenden Kräfte von der stark beschäftigten Industrie absorbiert und die Arbeitslosigkeit auf ein nie zu vermeidendes Minimum herabgedrückt.

Zweites Kapitel.

Die sozialpolitischen Kennzeichen der Hochkonjunktur.

Trotz der günstigen Lage in der Hochkonjunktur stellte der Arbeitsmarkt in dieser Zeit des Überganges die größten Anforderungen an Wirtschaft und Regierung. Vier Aufgaben galt es vor allem zu lösen:

1.) Zurückziehung der Frauen aus den Munitionsfabriken und aus denjenigen Industrien, in denen sie die Stellen der im Felde stehenden Männer eingenommen hatten.

2.) Überführung der männlichen und, soweit dies in Frage kommt auch der weiblichen Munitionsarbeiter in die Gewerbezweige, in denen sie früher gearbeitet hatten.

---

1) Economist 1922, S. 316

2) Nach den letzten 7 Monaten berechnet.

3) Economist 1921, S. 381

4) „ 1921, „ 398

5) Is Unemployment inevitable? An Analysis and a Forecast. A continuation of the investigations embodied in „The Third Winter of Unemployment". London 1924. Part I, Survey and Forecast S. 14.

6) Economist 1914, S. 460 und 1921, S. 394.

3.) Wiedereinstellung der Heeresentlassenen möglichst in solche Industrien, in denen sie früher tätig waren, und Arbeitsbeschaffung für Kriegsbeschädigte.

4.) Arbeitsbeschaffung für diejenigen jungen Männer, die in die Armee eingetreten waren, ohne ihre Ausbildung vollendet oder überhaupt schon eine Beschäftigung gehabt zu haben.

Seit dem Jahre 1914 hatten starke Bevölkerungsverschiebungen stattgefunden, neben dem Zustrom vom Land in die Stadt die Wanderung auch von Stadt zu Stadt, nämlich zu den Zentren der Kriegszwecken dienenden Industrien. So wird z. B. für Burnley, eine Stadt mit rund 107.000 Einwohnern im Jahre 1911, deren arbeitende Bevölkerung zur Hälfte in der Textilindustrie beschäftigt ist, festgestellt, daß sie in den vier Kriegsjahren etwa 20.000 Menschen verloren hat, die z. T. zum Kriegsdienst, z. T. aber auch in andere Städte mit Munitionsfabriken zogen [1]). Um ein Gegenbeispiel herauszugreifen, so schätzt man die Zahl der während des Krieges zugewanderten Frauen in Birmingham, das rund 1 Million Einwohner hat, auf etwa 15.000 [2]).

Nach Beendigung des Krieges setzten starke Rückwanderungen ein. Die meisten Frauen gingen ziemlich schnell wieder in den Haushalt, resp. die Textilfabrik oder all die anderen Industrien zurück, in denen sie früher tätig waren. Viele aber, und hier kommen auch Männer in Betracht, von denen z. B. eine große Zahl zu den Schiffswerften gewandert waren, blieben in ihren neuen Wohnsitzen und Tätigkeiten, wo die kommende Hochkonjunktur ihnen auch weiterhin gute Beschäftigung sicherte, und bilden eine zusätzliche, künstliche Vermehrung der Einwohnerzahl einer Stadt und der Arbeiterschaft der Kriegsindustrie, eine Tatsache, die in der Depressionszeit ihre schlimmen Wirkungen zeigte.

Wenn die Frauen auch nicht überall die während des Krieges anstelle der Männer eingenommenen Plätze räumten, so konnte doch die Wiedereinstellung der Heeresentlassenen, abgesehen von der bereits erwähnten Stockung im Frühjahr 1919, ziemlich gut vonstatten gehen.

Ein besonderes Verdienst haben sich dabei die Arbeitsnachweise (Employment Exchanges) erworben. Sie sind eine Einrichtung, die mit dem Erlaß der „Labour Exchanges Act of 1909" ins Leben getreten und seitdem, besonders seit Einführung der National Insurance 1911 weitgehend ausgebaut worden ist. An allen größeren Plätzen sind solche staatliche Arbeitsvermittlungsstellen eingerichtet worden, an die sich Arbeit- und Arbeitersuchende wenden. Später (S. 19 ff.) wird darzulegen sein, daß die Arbeitsnachweise heute noch andere wichtige Funktionen erfüllen.

Neben ihnen haben auch die Local Employment Committees, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammensetzen, gerade in jener Zeit viel für die Arbeitsvermittlung getan.

---

1) The Third Winter of Unemployment. Report of an Enquiry undertaken in the Autumn of 1922. London 1922. S. 127. Part II Local Reports. „Unemployment in Burnley".

2) Ebenda S. 97 Part II Local Reports. „Unemployment in Birmingham".

Zur Arbeitsbeschaffung für Kriegsbeschädigte war im September 1919 ein Zirkular des Königs an alle Arbeitgeber geschickt worden mit der Aufforderung, einen bestimmten Prozentsatz von verletzten Kriegsteilnehmern in ihre Betriebe aufzunehmen. Im Juli 1920 wurde die Königsrolle (King's Roll) ausgelegt, in die alle diejenigen eingetragen wurden, die der Aufforderung Folge geleistet hatten und die dann bei Staatsaufträgen bevorzugt wurden.

Die größte Schwierigkeit bereitete die Lösung der vierten Aufgabe. Durch Einführung von gewerblichen Unterrichtskursen für Kriegsteilnehmer suchte man die Zahl der Ungelernten zu vermindern. Dieser Unterricht wurde entweder in den Arbeitsräumen eines Arbeitgebers oder in privaten Unterrichtsanstalten, in Staatsbetrieben oder staatlich unterstützten technischen Schulen erteilt. Auch Jugendliche beiderlei Geschlechts, die, ohne vorher eine Ausbildung bekommen zu haben, während des Krieges in Munitionsfabriken tätig gewesen waren, wurden später zu diesem Training herangezogen. Die Zahl derer, die bis Ende 1920, also bis zum Ende der Hochkonjunktur eine solche Ausbildung genossen hatten oder noch erhielten, betrug 43.194 [1]). Ein Zwang zur Teilnahme konnte nicht ausgeübt werden, höchstens bei Arbeitslosen durch Verweigerung der Unterstützung. Da aber Ende 1919 und Anfang 1920 die Hochkonjunktur auch für ungelernte Arbeiter reichlich Beschäftigung brachte, so konnte dieses Mittel nicht in großem Umfange angewendet werden. Die nachteiligen Wirkungen der mangelnden Ausbildung mußten in der nachfolgenden Depressionszeit besonders ungünstig in Erscheinung treten.

Wichtig für die Gestaltung des Arbeitsmarktes während der Hochkonjunktur ist ferner das Erstarken der gewerkschaftlichen Organisationen. In England betrug die Zahl der organisierten Arbeiter im Jahre 1914 4,133.000, im Jahre 1919 war sie auf 7,920.000 gestiegen und erreichte im Jahre 1920 mit 8,328.000 ihr Maximum. Mit der Zunahme der gesamten Mitgliederzahl geht eine Abnahme der Zahl der einzelnen Gewerkschaften und der größeren Verbände d. h. ein Zusammenschluß kleinerer Gruppen zu großen leistungsfähigeren Organisationen parallel. So bestanden 1914 139 Verbände, 1919 134, 1920 114 [2]).

Im engsten Zusammenhang hiermit stehen die zahlreichen Lohnerhöhungen und Arbeitszeitreduzierungen, die während der Hochkonjunktur vorgenommen wurden. Zwar sind die ersten eine allgemeine Erscheinung in der Zeit aufsteigender Konjunktur und die letzten sind vielfach auf friedlichem Wege durchgesetzt worden. Aber die Streiks, die fast alle zur Erreichung dieser beiden Ziele von den Gewerkschaften organisiert wurden, waren gerade 1919 besonders zahlreich. Die Zahl der Streikenden erreichte ein absolutes Maximum (2,400.000), während die Dauer der Streiks in Arbeitstagen nur 1912, im Jahre des großen Bergarbeiterstreiks, größer war [1912: 40,890 000; 1919: 34,969.000] [3]).

Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit, die 1919 zwischen 48 und 60 Stunden schwankte, sank bis Ende 1920 auf 44 bis 48 Stunden. Die

1) Labour Gazette 1921 S. 11.
2) Labour Gazette 1923 S. 358.
3) Labour Gazette 1925 S. 5.

Schiffs- und Maschinenindustrie, die bis dahin nur die 53- bis 54-stündige Arbeitswoche kannte, führte am 1. Januar 1919 die 47-stündige wöchentliche Arbeitszeit ein, die Eisenbahnen am 1. Februar 1919 die 48-stündige Arbeitszeit, es folgte die Einführung der 8-Stunden-Schicht in den Eisen- und Stahlwerken und ähnlichen Industriezweigen, des 8-Stunden-Tages im Textil-, Leder- und Druckereigewerbe, die 7-Stunden-Schicht der Bergarbeiter unter Tage, und die maximale Arbeitszeit der Bergarbeiter über Tage, die vom 1. Januar 1919 ab auf 49 Stunden in der Woche festgesetzt war, wurde im Juli 1920 auf 46,5 reduziert. [1]

Die Lage des englischen Arbeiters während der Hochkonjunktur war also im allgemeinen sehr günstig, die Gründe dafür, um es noch einmal zusammenzufassen, waren erstens der Seltenheitswert, den die starke Nachfrage nach persönlichen Produktivkräften ihm gab, 2. die Stärke der Gewerkschaften, die dem Vordringen des Sozialismus in der ersten Nachkriegszeit zu verdanken ist.

Drittes Kapitel.

Die Gründe für das Eintreten der Depression.

Die Hochkonjunktur nach dem Kriege ist von viel kürzerer Dauer gewesen, als man nach den Bedarfsschätzungen und den tatsächlich gestellten Aufträgen annehmen konnte. Die Schwerindustrie hatte große Aufträge, alle Gewerbszweige blüten, die Textilindustrie hätte einige Jahre tätig sein können, um alle gestellten Aufträge auszuführen, wenn nicht plötzlich im Frühjahr 1920 im Fernen Osten und in Amerika Zahlungsunfähigkeit in größtem Umfange eingetreten wäre. Mehrere europäische und ostasiatische Länder wurden unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen; es blieben nicht nur die neuen Aufträge aus, sondern die bereits gestellten wurden z. T. rückgängig gemacht und eine schwere Krise machte der Hochkonjunktur ein Ende. Die verschiedensten Einflüsse, die hier nur angedeutet werden sollen und auf die später z. T. ausführlich eingegangen wird, kamen hinzu. Der Krieg griff und seine Folgen greifen noch heute als außerökonomische Kräfte in das Wirtschaftsleben ein. Während seiner Dauer wurde Sparkapital, das der Produktion oder späterer Konsumtion dienen sollte, im wahrsten Sinne des Wortes verpulvert. Pfd. 50.000 Mill. wurden von den beteiligten Nationen für Kriegszwecke ausgegeben. Durch Tod oder Verstümmelung wurden ihnen 25 Millionen ihrer besten Arbeitskräfte geraubt. Die Folge davon ist eine ausserordentliche Verarmung Europas, die durch Inflation, welche in allen Ländern zur Finanzierung des Krieges betrieben und vielfach fortgesetzt worden war, noch vergrößert wurde.

Da in England die Inflation bei weitem nicht das Ausmaß annahm wie in anderen Ländern, so wirkte sie besonders in Deutschland als Exportprämie und ungünstig für die englische Ausfuhr.

---

1) Labour Gazette 1920 S. 4, 5.

Nicht nur die Kaufkraft des Auslandes, auch der Bedarf an englischen Waren ist durch den Krieg vermindert worden. Z. T. ist die Konkurrenz unterbietender Inflationsländer daran schuld. Andererseits hatte schon vor dem Krieg die Industrialisierung vieler bisher auf England angewiesener Agrarstaaten begonnen und war während des Krieges durch die künstliche Absperrung gefördert worden. Die Folge ist, daß auch nach dem Krieg die Entwicklung einheimischer Industrien unterstützt wird und der Autarkiegedanke weiter verbreitet ist als vorher. Die Einschränkung des internationalen Verkehrs wirkt wiederum ungünstig auf die englische Schiffahrt ein, die den weitaus größten Anteil am Weltverkehr bestritten hatte und die neben Textil-, Maschinenindustrie und Bergbau der wichtigste Teil der englischen Volkswirtschaft ist.

Durch seine innerpolitische Entwicklung fiel Rußland als Absatzmarkt fort. Unabhängig von Kriegs- und Nachkriegswirren wirkte im Fernen Osten der fallende Wert des Silbers hemmend auf den Import, und die Gandhi-Bewegung führte zu verschärftem Boykott englischer Waren in Indien. Hohe Schutzzölle schließen die Grenzen Amerikas, Australiens und anderer Länder gegen die Einfuhr englischer Erzeugnisse. Dazu kommt schließlich die exporthemmende Wirkung der Deflationspolitik in England, die seit 1920 zur Wiederherstellung einer gesunden englischen Währung erfolgte.

Alle diese Einflüsse wirken auf die verschiedenen Industriezweige Englands in ganz verschiedener Weise ein, durchkreuzen sich vielfach, unterbinden den bisher beobachteten einheitlichen Ablauf der Konjunktur, bedingen eine lange anhaltende Depression und rücken das Problem der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund aller wirtschaftspolitischen Erörterungen.

Ehe jedoch an die Behandlung des Problems selbst gegangen werden kann, ist es notwendig, mit Hilfe statistischer Angaben, Umfang und Schwankungen der Arbeitslosigkeit in England in der Nachkriegszeit zu verfolgen. Die wirtschaftspolitischen Fragen, die in engstem Zusammenhang mit dem Problem der Arbeitslosigkeit stehen, wie Maßnahmen sozialpolitischer und bevölkerungspolitischer Natur und schließlich währungspolitische Reformvorschläge, die in Anlehnung an die jüngsten Krisentheorien zur Lösung des Problems beitragen sollen, werden dann den Hauptteil der Untersuchung bilden.

Erster Abschnitt.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt während der Depression.

Erstes Kapitel.

Die Arbeitslosigkeit.

§ 1. Wertung der vorliegenden Statistiken.

Wenn man die Arbeitslosigkeit näher untersuchen will, ist es zunächst notwendig, das vorliegende statistische Material zu werten. Die Labour Gazette veröffentlicht zwei Arbeitslosenziffern, die eine wird von einer Gruppe von Gewerkschaften mitgeteilt, die andere aus der Arbeitslosenversicherung errechnet.

a) Die Arbeitslosenziffern der Trade Unions

können natürlich nur als ein Index der Veränderungen gewertet werden. Nur ein Teil der Arbeiterschaft, im günstigsten Falle etwa die Hälfte (über 8 Mill. Ende 1920) ist bisher organisiert gewesen, und nur ein kleiner Teil der Organisationen wiederum zahlt Arbeitslosenunterstützung — nur in diesem Fall sind die Organisationen in der Lage, annähernd genau die Zahl ihrer unbeschäftigten Mitglieder festzustellen. Für die Labour Gazette kommen nur die Berichte von etwas mehr als 1 Million Arbeitern in Betracht, gegenüber einer arbeitenden Bevölkerung von etwa 16 Millionen. Außerdem sind in den Trade Unions vorwiegend gelernte Arbeiter zusammengeschlossen [1]). In der Vorkriegszeit war es die Regel, daß bei den Ungelernten die Arbeitslosigkeit in schlechten Zeiten bedeutend höher war als bei den Gelernten, in der Nachkriegszeit ist dies infolge der anhaltenden und tief einschneidenden Depression nicht mehr in gleichem Maße der Fall. Von den zahllosen völligen Betriebsstillegungen wurden gelernte wie ungelernte Arbeiter in gleicher Weise betroffen. Wenn aber der Prozentsatz der unbeschäftigten Gewerkschaftsmitglieder sogar noch über die zweite noch zu besprechende allgemeinere Arbeitslosenziffer hinausgeht, so erklärt sich das daraus, daß jene, gestützt auf die erstarkten Gewerkschaften, die in der ersten Krisenzeit noch über beträchtliche finanzielle Mittel verfügten, zu einer sich darbietenden Arbeitsgelegenheit mit geringem Lohn nicht so schnell zugriffen wie Nicht-Organisierte, daß ferner ein Teil von jenen aus einem Gefühl des Stolzes oder der Scham ihre Arbeitslosenbücher den Arbeitsnachweisen nicht ablieferten und somit der zweiten Statistik, über die sogleich zu sprechen sein wird, entzogen wurden. Dies gilt nur für die erste Zeit der Depression, ein Vergleich der beiden Arbeitslosenkurven zeigt, daß die der Trade Unions später unter die der Arbeitsnachweise sinkt. (Siehe Anhang Figur I.) Vor allem aber ist wichtig, daß sich unter den berichtenden Gewerkschaften in überwiegendem

1) Journal of the Royal Statistical Society 1923, S. 183: John Hilton, Statistics of Unemployment derived from the Working of the Unemployment Insurance Acts. Statistiken über das Verhältnis der gelernten und ungelernten Arbeiter in den Gewerkschaften sind nicht vorhanden. Aber: „There is little doubt however that the greater proportion of the total membership of Trade Unions consists of skilled workers". Direkte Auskunft vom englischen Arbeitsministerium.

Maße Arbeiter der kapitalgutproduzierenden und exportierenden Industrien, des Schiffs- und Maschinenbaues, der Eisen- und Stahlwerke befinden, die von der Depression viel stärker betroffen werden als die Arbeiter in ihrer Gesamtheit [1]). Durch ihre unverhältnismäßig starke Vertretung innerhalb der berichtenden Gewerkschaften erscheint der Prozentsatz der Arbeitslosigkeit höher als es der Fall sein würde, wenn ihr Anteil an den Gewerkschaften ihrem Anteil an der gesamten Arbeiterschaft in der englischen Volkswirtschaft entspräche.

Es ist deshalb versucht worden, eine gewogene Trade Union-Ziffer zu konstruieren, die in der Tat den Prozentzahlen der Arbeitsnachweise sehr viel näher kommt. Sie könnte deshalb sehr gut als Maßstab für die Arbeitslosigkeit benutzt werden.

b) Die Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise.

Da aber England mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung in der Lage ist, eine rund $11^1/_2$ Mill. Arbeiter erfassende Arbeitslosenstatistik aufzustellen, wie sie genauer und weitergehend in keinem anderen Lande zu finden ist, so wird diese Statistik den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden.

Sie ist das Nebenprodukt einer auf breitester Basis angelegten Zwangsversicherung, der ihre heutige Bedeutung jedoch erst seit 1920 zukommt, sodaß die Ziffern auch erst von dieser Zeit ab zu benutzen sind.

Durch die beiden Gesetze von 1920 und 1921 wurden alle Handarbeiter vom vollendeten 16. Lebensjahre ab gezwungen, sich zu versichern, ebenso alle Kopfarbeiter mit weniger als Pfd. 250 Jahreseinkommen. Ausgenommen

---

1) Im Dezember 1921 (Labour Gazette 1922, S. 388) betrug die Mitgliederzahl aller berichtenden Gewerkschaften 1,431.820, die der Kohlenarbeiter 181.951
Maschinen- und Schiffbau 535.477
Metallarbeiter (verschiedene) 75.074
zusammen 792.502,
d. i. 55% aller berichtenden Gewerkschaften.

Der Prozentsatz ging etwas zurück. Im Dezember 1923 (Labour Gazette 1924, S. 379) betrugen die entsprechenden Zahlen 1,139.932 und
142.186
371.903
50.070
564.159
d. i. 50% aller Mitglieder der berichtenden Gewerkschaften.

Dagegen machen nach den Zahlen der Zwangsversicherung, die die Arbeiter viel besser erfaßt und daher ein der Wahrheit näher kommendes Bild der Verteilung der Arbeiter innerhalb der Volkswirtschaft gibt, die Arbeiter der oben bezeichneten Gewerbezweige nur 29% aller versicherten Arbeiter im Dezember 1921 und 28% im Dezember 1923 aus. Die Zahl aller Versicherten im Dezember 1921 betrug 11,902.000, im Dezember 1923 11,502.800.

Im Dezember 1921 (Labour Gazette 1922, S. 24) waren versichert im

Schiffbau	358.790
Maschinenbau und Eisengieß.	1,145.040
Metallwaren	782.060
Kohlenbergbau	1,140.670
Eisenerz	24.370
anderer Bergbau	9.610
Steinbrüche	59.850
Zusammen	3,520.390

Im Dezember 1923 (Labour Gazette 1924, S. 22 und 23) waren versichert im

Kohlenbergbau	1,226.850
Eisenerz	19.720
anderer Bergbau und Steinbrüche	84.650
Metallbearbeitung und Hilfsprozesse	366.720
Maschinenbau und Eisengießerei	913.760
Schiffbau und Reparaturen	272.530
Metallwaren	400.580
Zusammen	3,324.810

sind allerdings zwei große Gruppen, die Landarbeiter und die Hausangestellten, ferner die unbedeutende Gruppe der pensionsberechtigten Lehrer und der Personen, die ständig im Zivildienst tätig sind, unter gewissen Umständen Arbeiter, die der Gefahr der Arbeitslosigkeit nur wenig ausgesetzt sind, wie Beschäftigte bei öffentlichen Behörden, Eisenbahnen oder in sonstigen öffentlichen Diensten. Diese ganze eben genannte Gruppe ist also nicht mitberücksichtigt, wenn im folgenden über Arbeitslosigkeit statistisches Material angeführt wird. Sie würden, wenn sie mit eingeschlossen wären, die Prozentsätze der Arbeitslosigkeit etwas herabdrücken. Andererseits fehlen die Jugendlichen in dieser Statistik, die noch keine versicherungspflichtige Beschäftigung gehabt haben, und gerade unter ihnen geht die Arbeitslosigkeit über den Durchschnitt hinaus. In diesen entgegengesetzten Einflüssen setzt sich eine ausgleichende Wirkung durch.

Jeder Versicherte erhält ein Arbeitsbuch, das, solange er beschäftigt ist, sich im Gewahrsam seines Arbeitsgebers befindet, welcher durch Einkleben von Stempelmarken des Versicherten Beitrag, der ihm vom Lohn abgezogen wird, entrichtet. Nach Ablauf eines Versicherungsjahres wird das alte Buch den Arbeitsämtern vorgelegt und gegen ein neues eingetauscht. Bei dieser Gelegenheit ist es möglich, alljährlich von neuem die Zahl der Versicherten festzustellen. Eine 3%ige Fehlerquelle bleibt erfahrungsgemäß durch nicht pünktliche Ablieferung der Bücher bestehen. In der Zwischenzeit kann durch Zu- und Abzug der neu hinzukommenden und ausgeschiedenen Versicherten die Gesamtzahl annähernd genau ermittelt werden.

Im allgemeinen wird das Prinzip verfolgt, daß der Arbeitslose in diejenige Industrie gerechnet wird, in der er zuletzt beschäftigt war; wenn er vorübergehend eine andere Arbeit angenommen hatte, in diejenige, in der er normalerweise tätig ist. Dadurch ist zugleich ersichtlich, in welchem Maße die verschiedenen Gewerbezweige ihre Arbeiter abstoßen.

Verliert ein Arbeiter seine Stelle, so wird ihm sein Buch ausgehändigt und er muß es dem Arbeitsamt abliefern. Dieses zahlt ihm die ihm zustehende Unterstützung aus und trägt ihn gleichzeitig in das „Live Register" zur Arbeitsvermittlung ein. Auf Grund der beim Arbeitsamt hinterlegten Bücher ist es möglich, die Zahl der Arbeitslosen festzustellen. Diese Ermittlung, obwohl sie sehr genau zu sein scheint, kann nicht den Anspruch auf absolute Richtigkeit machen. Denn allein die Bestimmung, daß die Abgabe des Arbeitsbuches Bedingung für den Empfang der Unterstützung ist, veranlaßt den Arbeitslosen, sein Buch den Arbeitsnachweisen abzuliefern. Wer also noch nicht oder nicht mehr Anspruch auf Unterstützung hat, wer sie nicht in Anspruch nehmen will, weil er von eigenen oder anderen Mitteln leben kann oder weil er zu stolz ist [1]), liefert vielfach sein Buch nicht ab. Auch wird es nicht abgegeben, weil der betreffende zu bequem ist, auf das Arbeitsamt zu gehen oder bei Eintreten der Arbeitslosigkeit Aussicht auf Beschäftigung in wenigen Tagen, in denen zunächst doch noch keine Unterstützung gezahlt wird, hat. Alle diese Arbeitslosen werden nicht als solche erfaßt. Sie sind in der ersten

1) Journal of the Royal Statistical Society 1923, Referat von John Hilton S. 162 und 167.

Zeit der Depression zahlreicher gewesen als später. Besonders die erste Gruppe hat im Juli, August und September 1921 die Zahl der Arbeitslosen stark vermindernd beeinflußt.

Es besteht aber noch eine größere Fehlerquelle. Wer sein Buch abgegeben hat, ist verpflichtet, sich in regelmäßigen Zeitabständen auf dem Arbeitsnachweis zu melden und seine noch anhaltende Arbeitslosigkeit nachzuweisen. Das tun diejenigen nicht immer, deren Anspruch auf Unterstützung erschöpft ist. Es ist deshalb bestimmt worden, daß diejenigen, die sich 8 Wochen lang nicht gemeldet haben, als tot angesehen und ihre Bücher beseitigt werden. Da man von ihnen nicht weiß, ob sie arbeitslos sind oder vielleicht in einem nicht versicherten Gewerbe Arbeit gefunden haben oder ausgewandert sind, so ist hier ein weiter Spielraum für Ungenauigkeit gegeben. Jene Leute, obwohl sie also von einer bestimmten Industrie abgestoßen worden sind, werden nach 8 Wochen nicht mehr als Arbeitslose des betreffenden Industriezweiges ausgewiesen, andere dagegen während dieser Zeit zu den Arbeitslosen gezählt, die es tatsächlich nicht mehr sind.

Im grossen und ganzen aber kann aus den bei den Arbeitsnachweisen hinterlegten Büchern und ihrem Verhältnis zur Zahl der Versicherten eine ziemlich genaue Zahl und Prozentziffer der Arbeitslosigkeit gefunden werden

Bei Benutzung der Ziffern ist also zu beachten, daß die Zahl der Versicherten ebenso wie die der Arbeitslosen nur annähernd genau ermittelt werden kann, und daß große Gruppen wie die Landarbeiter und das Hausdienstpersonal garnicht mitgerechnet werden. Streikende und Ausgesperrte, soweit sie direkt betroffen sind, werden nicht unter die Arbeitslosen gezählt.

Seit Ende 1920 entfielen auf 100 versicherte Arbeiter arbeitslose Männer, Frauen und Jugendliche:

	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		8,2	16,0	12,7	11,9	11,5
Februar		9,5	15,5	11,8	10,7	11,6
März		11,3	14,4	11,1	9,9	11,4
April		15,0	14,4	10,9	9,7	11,2
Mai		17,3	13,5	10,7	9,5	
Juni		17,8	12,7	11,3	9,4	
Juli		14,8	12,3	11,5	9,9	
August		13,2	12,0	11,8	10,6	
September		12,2	12,0	11,7	10,8	
Oktober		14,9	12,0	11,7	11,1	
November	3,7	15,7	12,4	11,5	11,0	
Dezember	5,8	16,1	12,2	10,7	10,9	

Bis Dezember 1921 beziehen sich die Zahlen auf das Vereinigte Königreich, von da ab nur auf Großbritannien und Nordirland. Die absoluten Zahlen der Arbeitslosen nach den Ermittlungen auf Grund der Versicherung sind die folgenden.

Zahl der versicherten Arbeitslosen.

	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		977.296	1,925.450	1,493.036	1,371.470	1,319.628
Februar		1,145.710	1,868.223	1,388.860	1,226.594	1,331.205
März		1,355.206	1,765.329	1,303.476	1,137.683	1,307.937
April		1,799.242	1,714.968	1,288.157	1,118.761	1,292.131
Mai		2,109.654	1,598.888	1,261.688	1,087.918	1,294.965
Juni		2,171.288	1,502.955	1,295.136	1,084.517	
Juli		1,803.696	1,458.264	1,324.501	1,135.351	
August		1,603.369	1,427.311	1,354.750	1,220.847	
September		1,484.829	1,414.378	1,344.667	1,240.045	
Oktober		1,554.973	1,412.527	1,347.857	1,278.457	
November	409.519	1,865.170	1,454.336	1,324.658	1,271.481	
Dezember	691.103	1,934.000	1,431.929	1,226.641	1,260.465	

§ 2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

a) Die Periode der steigenden Arbeitslosigkeit von April 1920 bis Juni 1921.

In ihrer ganzen Schwere setzte die Krise im Herbst 1920 ein. Aber schon vorher begann eine Beunruhigung des Arbeitsmarktes. Der Zusammenbruch der japanischen und amerikanischen Hochkonjunktur im Frühjahr 1920 hatte die englische Textilindustrie unmittelbar getroffen. Das Ausbleiben von Aufträgen aus dem Fernen Osten, besonders aber das Zurückziehen bereits erteilter machten hier schon Arbeiterentlassungen notwendig, als noch in anderen Industrien nicht genug Arbeitskräfte gefunden werden konnten, um die günstige Geschäftslage voll ausnutzen zu können. Doch auch in diesen überschritt im Laufe des Sommers die Zahl der Arbeitslosen das Minimum und kündete — die Arbeitslosigkeit ist ja ein gutes Krisenbarometer — den kommenden Niedergang an. Im Mai wurde die Lederindustrie, im Juli die Schuhfabrikation getroffen und so folgte eine Industrie der anderen.

Die Gesamtarbeitslosenziffer der Trade Unions hatte ihr Minimum im April 1920 mit 0,9% [1], die Gewerkschaften der Baumwollarbeiter wiesen ihre minimale Arbeitslosigkeit [2] im März, April und August 1920 mit 1,5%, die der Wollarbeiter im März mit 0,9% [3], die der Maschinen- und Schiffbauer im April mit 1,6% [4] auf.

Die als Folge der beginnenden Depression stattgehabten Arbeiterentlassungen wurden im Oktober 1920 durch den nationalen Kohlenarbeiterstreik bedeutend vermehrt. Am 3. November 1920 meldete die Labour Gazette [5] 95.000 Entlassungen infolge gänzlicher Betriebsstillegungen und 148.000 infolge von Betriebseinschränkungen wegen des Bergarbeiterstreiks.

---

1) Labour Gazette 1920, S. 237.
2) „ „ 1920, S. 180, 237, 489.
3) „ „ 1920, S. 180.
4) „ „ 1920, S. 237.
5) „ „ 1920, S. 593.

Nach seiner Beendigung Anfang November setzte eine Erholung ein, ohne daß der Stand vom September wieder erreicht werden konnte und schon im Dezember war die Zahl der Arbeitslosen größer als im Oktober während des Streiks und stieg während der ersten Monate des Jahres 1921 schnell zu bis dahin nie gekannter Höhe an. Tausende von Arbeitern verloren von Monat zu Monat ihre Stelle, immer weitere Betriebseinschränkungen wurden notwendig und schließlich trat zu der unheilvollen Wirkung des schlechten Geschäftsganges die des großen Bergarbeiterstreiks ungeheuer verstärkend hinzu.

Im März 1921 war die Zahl der versicherten Arbeitslosen 1,355.000, am 1. April legten 1,150.000 Mann, sämtliche Arbeiter der Kohlenbergwerke Großbritanniens die Arbeit nieder. Der Mangel an einem der wichtigsten Rohstoffe der modernen Industrie, der sich infolge der langen Dauer des Streiks selbst in den gut versorgten Betrieben schließlich fühlbar machte, führte zu Entlassungen allergrößten Ausmaßes. Im Juni waren, abgesehen von den 1,1 Mill. Streikenden, 2,172.000 Arbeiter ohne Beschäftigung, das sind 17,8 % der versicherten arbeitenden Bevölkerung. [1] Diese Ziffer gibt jedoch nur einen Durchschnitt an. Die Arbeiter der verschiedenen Industriezweige werden in sehr ungleichem Maße von dem großen Zusammenbruch betroffen.

Normalerweise leiden die kapitalgutproduzierenden Industrien viel stärker unter einer Depression als die konsumgutproduzierenden. Für England kommt hinzu, daß auch die vorwiegend für den Export arbeitenden Industrien, die sich z. T. mit der ersten Gruppe decken, sehr getroffen werden und daß schließlich in diesem besonderen Fall die auf Kohle angewiesenen Gewerbezweige in größerem Maße zu Betriebsstillegungen schreiten müssen.

Es ist eine technische Frage, die hier nicht erörtert werden kann, inwieweit die einzelnen Industriezweige speziell unter dem Kohlenmangel leiden. Sicher aber ist, daß es hauptsächlich die kapitalgutproduzierenden Industrien sind und daß sich dadurch die Divergenz zwischen ihnen und den konsumgutproduzierenden im allgemeinen noch vergrößert.

Im folgenden wird eine Gegenüberstellung der wichtigsten Industrien gegeben, deren durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Juni 1920 über, bezw. unter dem Durchschnitt von 17,8 % steht [2].

I.		II.	
Schiffbau	34,66 %	Druckerei u. Buchbinderei	9,51 %
Maschinenbau u. Eisengieß.	25,30 %	Lederindustrie	16,18 %
Eisen-, Stahl- u. Zinnplattenind.	63,39 %	Schuhindustrie	13,85 %
Eisengruben und Steinbrüche	55,11 %	Bekleidung	12,03 %
Töpferwaren	82,03 %	Textilbleicherei u. Färberei	15,44 %
Glaswaren	48,94 %	Nahrungsmittel u. Getränke	11,09 %
Wollindustrie	23,32 %	Eisenbahnen	10,97 %
Baumwollindustrie	19,48 %	Holzindustrie	16,41 %
		Baugewerbe	15,33 %

[1] Labour Gazette 1921, S. 359.

[2] „ „ „ „ „

Die erste Reihe zeigt die drei Gruppen, die als schwer betroffen umstehend angeführt wurden, nämlich die kapitalgutproduzierenden Industrien, die unter der Depression und dem Exportrückgang im allgemeinen und dem Kohlenmangel im besonderen leiden, zweitens eine Gruppe, für die vor allem das letzte zutrifft, Töpfer- und Glaswaren, und drittens vorwiegend exportierende konsumgutproduzierende Industrien, die Baumwoll- und Wollindustrie. Für diese kommt hinzu, daß auch die Inlandsnachfrage elastischer ist als nach anderen Konsumgütern und in Zeiten der Depression leicht eingeschränkt werden kann.

Am schlimmsten war die Lage bei den Hochofenarbeitern, die umstehend nicht gesondert angeführt sind, wo eine 100% ige Arbeitslosigkeit eintrat, da im Juli sämtliche Hochöfen, von denen in der Hochkonjunktur 278 und vor dem Ausbruch des Streiks 111 in Betrieb standen, ausgelöscht waren.

Für die Arbeiter der Eisengruben war die Lage insofern überaus schlecht, als die englischen Eisenerze infolge ihres geringen Eisengehalts sehr viel Kohle beim Schmelzprozeß erfordern. Zur Zeit des Bergarbeiterstreiks war deshalb der Import hochwertiger ausländischer, besonders spanischer Eisenerze sehr gestiegen.

Innerhalb der einzelnen Industrien herrschte ebenfalls große Verschiedenheit in bezug auf die Arbeitslosigkeit je nach den verschiedenen Gegenden Englands. So betrug in Nordengland in der Maschinenindustrie die Arbeitslosigkeit 34,57% gegenüber einem Durchschnitt von 25,3% und im Schiffbau zur gleichen Zeit in Yorkshire 53,19%, während der Durchschnitt 34,66% ausmachte. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt war also nicht nur sehr ungleich nach dem Arbeitsgebiet, sondern auch innerhalb dieses je nach dem Ortsgebiet.

Die zweite Reihe zeigt vorwiegend für den Konsum produzierende Industrien und solche, die nicht nur, aber zum großen Teil für den direkten Konsum arbeiten wie Holzindustrie, Baugewerbe und Eisenbahnen.

Im Baugewerbe ist die relativ niedrige Arbeitslosigkeit weniger auf gute Beschäftigung als auf unverhältnismäßig große Knappheit an gelernten Arbeitern zurückzuführen, worauf später noch eingegangen wird. Außerdem kommt hinzu, daß im Baugewerbe im Sommer gerade Hochsaison herrscht und daß, da der Arbeitsprozeß von verhältnismäßig langer Dauer ist, sich die Depression erst später auswirken kann.

b) Die Periode der tiefsten Depression vom Juni 1921 bis zum Frühjahr 1922.

Der Bergarbeiterstreik wurde am 1. Juli 1921 beendet und eine leichte Erholung setzte allenthalben ein. Arbeiter konnten in größerer Zahl wieder eingestellt werden und das Maximum der Arbeitslosigkeit war überschritten. Aber wenn auch der Ausstand beendet und die Kohlenversorgung wieder gesichert war, die wirtschaftliche Depression — unabhängig vom Bergarbeiterstreik — hatte ihren tiefsten Punkt noch nicht erreicht und wirkte sich weiter aus.

Die Zeit vom Bergarbeiterstreik, der die Entwicklung vorwegnahm, bis zum Februar 1922, wo im allgemeinen eine Besserung einsetzte, ist als die Periode der tiefsten Depression, das Tal in der Wellenbewegung der Konjunkturschwankung anzusehen.

Es sei hier nochmals wiederholt, daß die Statistik gerade in der Zeit nach dem Streik nicht das wahre Bild der Arbeitslosigkeit wiedergeben dürfte. Von Anfang September bis Ende Oktober ist die erste größere Periode, in der sehr viele Versicherte keinen Anspruch mehr auf Unterstützung hatten und infolgedessen irrtümlich ihre Bücher von den Arbeitsnachweisen abholten, sodaß sie obwohl arbeitslos, nicht statistisch erfaßt werden konnten. Die wahren Ziffern sind deshalb etwas höher als 13,2% und 12,2% anzunehmen.

Im Oktober war die Zahl der Arbeitslosen bereits wieder höher als im Juli und noch bedeutend größer als im März vor dem Streik. Sie betrug rund 1,5 Mill. und stieg weiter bis zum Dezember, wo ein zweites Maximum von 1,934.000 erreicht wurde, das nun erst eigentlich der Depression zuzuschreiben ist und den tiefsten Punkt der Niedergangsperiode darstellt. Von nun an begann, wenn auch nicht für die Arbeiter aller Industriezweige, so doch für ihre Gesamtheit eine stete, wenn auch sehr langsame Besserung und wachsende Arbeitsmöglichkeit.

Die Zahl der Arbeitslosen war um rund 200.000 geringer als im Juli 1921, doch hatte sie sich in den einzelnen Industrien sowohl in verschiedener Richtung als auch in verschiedenem Maße verändert. In den meisten Fällen hatte der auf die Erholung im September folgende Rückschlag nicht mehr zu der gleichen Arbeitslosigkeit geführt wie im Juni.

Die kapitalproduzierenden Industrien machten davon jedoch eine Ausnahme. Bei ihnen war die Arbeitslosigkeit im Dezember größer als im Juni, sie hatten außerdem, während andere Industrien seit Anfang des Jahres 1922 ihren Arbeiterbestand vermehren konnten, noch eine besonders kritische Zeit durchzumachen. Maschinen und Schiffbauindustrie wurden auch durch Streiks und Aussperrungen beunruhigt. Für beide fällt das absolute Maximum der Arbeitslosigkeit erst in den April und Mai 1922. Die folgende Tabelle stellt die relativen Maxima und Minima in beiden Industrien von Juni 1921 bis Mai 1923 gegenüber (für beide Zweige sind die Ziffern nach Mai 1923 infolge statistischer Veränderungen nicht mit den früheren vergleichbar).

Auf 100 versicherte Arbeiter entfielen Arbeitslose:

im	Maschinenbau und Eisengießerei		Schiffbau	
Max.	25,3	(Juni 1921)	34,66	(Juni 1921)
Min.	19,7	(Okt. „)	28,7	(Sept. „)
Max.	27,2	(Dez. „)	36,1	(Dez. „)
Min.	26,2	(Feb. 1922)	34,8	(Febr. 1922)
Max.	27,9	(April „)	39,3	(Mai „)
Min.			36,4	(Aug. „)
Max.			37,6	(Nov. „)
Min.	16,6	(Mai 1923)	32,1	(Mai 1923)

In der Bauindustrie wirkte sich die Depression ebenfalls noch 1922 aus. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in den Monaten Mai bis Dezember 1922 war 15,9% gegenüber 15,6% für die gleichen Monate 1921.

In den von dem Maschinen- und Schiffbau abhängigen, vorgelagerten Produktionsstufen war die Arbeitslosigkeit nicht wie dort im Dezember größer als während des Bergarbeiterstreiks, jedoch noch immer sehr hoch und beträchtlich über dem Durchschnitt. So betrug sie, bei einem Durchschnitt von 16,1%, in den Eisengruben und Steinbrüchen 53,1% im Dezember 1921 verglichen mit 62,7% im Juli 1921 und in den Eisen- und Stahlwerken 36,7% verglichen mit 63,39% im Juli. Von den Hochöfen, die während des Streiks alle gelöscht waren, standen im Dezember 1921 77 wieder in Betrieb gegen 111 vor dem Ausbruch des Streiks. In allen diesen letztgenannten Produktionszweigen nimmt im Gegensatz zur Maschinen- und Schiffbauindustrie die Zahl der Beschäftigten vom Dezember ab beständig zu.

c) Die Periode der Stabilität bis Ende 1923.

Das Jahr 1922 brachte im allgemeinen eine Besserung für den Arbeitsmarkt, zum Teil gleich in den ersten Monaten, zum Teil erst im Sommer. Die Zahl der Arbeitslosen fiel bis zum August um 4% und betrug dann noch 1,4 Millionen. Allein in der Schiffbauindustrie ging die Arbeitslosigkeit nicht zurück und blieb bis November 1922 größer als sie im Dember 1921 war.

Mitte 1922 wurde die abnehmende Tendenz der Arbeitslosigkeit gehemmt. Im Winter 1922/23 schwoll sie infolge von Saisoneinflüssen etwas an, ging in der ersten Hälfte 1923 stärker zurück, nahm im Sommer 1923 wieder zu und blieb dann bis zum Ende des Jahres auf fast gleicher Höhe. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahre 1923 findet durch den Einmarsch der Franzosen in das Ruhrgebiet ihre Erklärung. Die Ausschaltung der deutschen Konkurrenz brachte der englischen Wirtschaft zunächst eine Belebung, bis es sich zeigte, daß der Ausfall der deutschen Nachfrage, direkt und indirekt, und die Unsicherheit und der Mangel an Vertrauen in die europäischen Wirtschaftsbeziehungen auf die Dauer nur nachteilige Wirkungen für England haben können. Zu den Industrien, die direkt Vorteil aus der Ruhrbesetzung zogen, gehört vor allem der Kohlenbergbau. Hier bleibt die Arbeitslosigkeit auch in der zweiten Hälfte von 1923 sehr niedrig. Im ganzen gesehen, erscheinen die anderthalb Jahre von August 1922 bis Ende 1923 als Periode der Stabilität.

Eine einheitliche Entwicklung in den einzelnen Industriezweigen läßt sich infolge der verschiedenartigen, von außenher kommenden, z. T. außerökonomischen Einflüsse, die auf die verschiedenen Industrien verschieden wirken, nicht mehr feststellen.

Im wesentlichen wurden die Schwankungen der Gesamtarbeitslosigkeit durch die eisenverarbeitenden Industrien bestimmt, in denen die geschilderte Bewegung viel stärker stattfand.

Auf den Schiffswerften war die Zahl der beschäftigten Arbeiter seit November 1922 im Steigen begriffen, während die Gesamtarbeitslosigkeit zunahm. Im April 1923 ging sie wieder zurück und blieb bis zum Ende des Jahres fast unverändert auf etwa 40% (nicht vergleichbar mit den Ziffern vor Mai 1923)!

In den Eisengießereien und Maschinenwerken sank die Arbeitslosigkeit von 27,9% im April 1922 bis auf 16,6% im Mai 1923, nahm dann ebenfalls zu und erst im Oktober wieder ab.

Ganz ähnlich ist natürlich der Verlauf in den vorgelagerten Produktionsstufen. Die Zahl ihrer Arbeiter nimmt bis zum Mai oder Juni 1923 zu. In den Eisengruben und Steinbrüchen fiel die Arbeitslosigkeit von 53,1% im im Dezember 1921 auf 15,8% im Mai 1923, in den Eisen- und Stahlwerken von 33,5% im April 1922 auf 14,9% im Mai 1923. Die Zahl der in Glut befindlichen Hochöfen, die für die Arbeiterzahl in der Roheisenproduktion als Maßstab dient, stieg bis zum Mai 1923 auf 223.

In der zweiten Hälfte 1923 wurde ebenso wie in den letzten Produktionsstufen in den vorgelagerten die Arbeitslosigkeit größer und nahm gegen Ende des Jahres 1923 wieder ab. Diese zunehmende Arbeitslosigkeit ist z. T. auf die Verteuerung der Kohle zurückzuführen, die infolge der großen Nachfrage nach dem Ruhreinbruch in England eintrat.

Vollkommen entgegengesetzt entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in den Textilindustrien. Sie wurden von dem Ruhreinbruch weniger betroffen, dagegen übte die amerikanische Hochkonjunktur von 1923 maßgebenden Einfluß auf die Baumwollindustrie aus. In den Vereinigten Staaten war während der Konjunktur der Eigenbedarf sehr gestiegen, die Menge der exportierten Rohbaumwolle daher sehr gering und die Preise hoch.

In den Baumwollspinnereien und -Webereien waren Arbeitereinstellungen seit dem Februar 1922 zahlreich, wie auch in den oben genannten Industrien; im Juli 1922 aber wurde diese Entwicklung gehemmt und schlug im Oktober 1922 in die entgegengesetzte Richtung um. Im Mai 1923, während die Zahl der Arbeitslosen der metallverarbeitenden Industrien ein Minimum erreicht hatte, das dem Stand kurz vor dem Ausbruch des Bergarbeiterstreiks entsprach, stand die der Arbeitslosen der Baumwollindustrie auf einer Höhe, die nicht nur die vom Dezember 1921, sondern sogar die vom Juni 1921 noch bedeutend übersteigt. Im folgenden sind die relativen Maxima und Minima der Arbeitslosigkeit in der Baumwoll- und Wollindustrie wiedergegeben.

Auf 100 versicherte Arbeiter entfielen Arbeitslose in der

	Baumwollindustrie		Wollindustrie	
Max.	19,48	(Juni 1921)	23,32	(Juni 1921)
Min.	9,0	(Sept. „) [1]	11,1	(Sept. „) [1]
Max.	17,1	(Dez. „) (Febr. 1922)	14,2	(Nov. „)
Min.	6,4	(Juli „)	3,3	(Okt. 1922)
Max.	22,4	(Mai 1923)	11,2	(Aug. 1923)

Die Depression im Sommer 1923 traf aber keineswegs die gesamte Baumwollindustrie, sondern nur die Spinnereien, später auch die Webereien amerikanischer Baumwolle und deren Arbeiter. Wie schon erwähnt, war amerikanische Baumwolle knapp und teuer, daher richtete sich die Nachfrage besonders auf ägyptische Baumwolle, und die Arbeiter der ägyptischen

1) Bei Einfluß unberechtigter Abholung der Arbeitsbücher.

Spinnerei- und Webereiabteilungen waren gut beschäftigt, sogar gesucht, während die Spinner und Weber, die auf die Verarbeitung amerikanischer Baumwolle eingearbeitet sind, in großer Zahl arbeitslos wurden, und gerade sie bilden den weitaus größten Teil der Baumwollarbeiter. Seit dem August 1923, als die neue Ernte wieder hereinkam, ging die Zahl der Arbeitslosen schnell zurück, während sie gerade damals in der Eisenindustrie von neuem zunahm (siehe Figur II im Anhang)!

Wieder anders, wie aus den oben angeführten Maximal- und Minimalzahlen der Jahre 1922 und 1923 hervorgeht, war die Lage für die Arbeiter der Wollindustrie. Hier herrscht größere Übereinstimmung mit der Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Von März 1923 ab stieg die Zahl der Beschäftigungslosen sehr schnell bis zum Juni 1923 und ging erst im Dezember 1923 wieder zurück. Französische Konkurrenz, die aus der entwerteten Valuta — auch eine Folge des Ruhreinbruchs — Vorteil zog, wirkte hier verschlechternd auf den Arbeitsmarkt ein.

Im ganzen kann man sagen, daß für die Arbeiter der beiden Hauptzweige der englischen Produktion, der Eisen- und der Textilindustrie die Gefahr, arbeitslos zu werden, während des zweiten Halbjahres 1923 sehr groß, die Möglichkeit, eine neue Arbeitsstelle zu finden sehr gering war, was in der allgemeinen Arbeitslosigkeit nur durch eine schwache Zunahme und dann monatelanges Gleichbleiben der Gesamtzahl, d. h. eine Hemmung der Abnahme zum Ausdruck kommt, da in den meisten anderen Industrien zu gleicher Zeit die Beschäftigung zunahm.

d) Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Anfang 1924.

Erst im Dezember 1923 ging die Arbeitslosigkeit wieder zurück, was vielfach neue Hoffnungen wachrief; denn es ist erfahrungsgemäß ein Anzeichen aufsteigender Konjunkturbewegung [1]), wenn die Arbeitslosenziffer des letzten Monats kleiner ist als der Durchschnitt des Jahres oder sogar, wie es hier der Fall ist, als irgendeines vorangehenden Monats im Jahre. Der Eisenbahnerstreik im Januar 1924 trieb sie allerdings wieder in die Höhe, doch nahm sie nach seiner Beilegung sofort wieder ab und bewahrte bis zum Juni 1924 fallende Tendenz. Im Juli jedoch machte sich gegen alle Erwartung ein neues, stärkeres Anschwellen der Arbeitslosenziffern bemerkbar und hielt in der ganzen zweiten Hälfte des Jahres 1924 an. Zum Teil ist das Anwachsen der Zahl der Arbeitslosen auf eine bessere Erfassung nach der Versicherungs-Akte vom 1. August 1924 zurückzuführen. Nicht ganz die Hälfte der 151.000, die vom 29. Juli bis 29. September neu hinzugekommen sind, wird diesem technischen Umstand zugeschrieben. Es sind dies also Arbeitslose, die schon vorher unbeschäftigt waren, aber erst jetzt als solche erfaßt werden. Aber auch abgesehen hiervon ist die Zahl der Arbeitslosen gestiegen. Der erwartete Aufschwung ist nicht eingetreten, und im Januar 1925 ist die Arbeitslosenziffer (11,5%) fast die gleiche wie im Januar 1924 (11,7%), wo sie sogar durch den Eisenbahnerstreik besonders in die Höhe getrieben worden war.

---

1) Vergl. Gustav Cassel, Theoretische Sozialökonomie, 2. verbesserte Auflage, Leipzig 1921, S. 504.

Von großem Einfluß auf die Höhe der Gesamtarbeitslosigkeit ist die Beschäftigung in den Kohlenbergwerken, deren Arbeiter etwa $^1/_{10}$ aller Versicherten ausmachen. Hier weist die Entwicklung ihre ganz eigenen Linien auf.

Auf 100 versicherte Bergarbeiter (Kohlengruben) kamen Arbeitslose im Jahre

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		10,4	4,5	4,6	7,9
Februar		9,4	4,1	2,5	10,4
März		8,1	3,6	2,1	11,8
April	Streik	7,9	3,2	2,0	11,6
Mai	„	7,3	2,9	3,0	
Juni	„	8,2	3,5	4,7	
Juli	8,2	8,4	3,0	6,8	
August	8,7	7,1	3,5	7,7	
September	9,8	6,1	3,1	8,1	
Oktober	13,3	5,6	2,5	10,3	
November	12,2	4,9	2,6	9,0	
Dezember	11,1	4,6	2,4	7,9	

(Vergl. auch Anhang Figur III).

Seit Oktober 1921 ist die Zahl der beschäftigten Bergarbeiter in stetem Steigen begriffen, abgesehen vom Sommer 1922 und 1923, wo Saisonschwankungen zu Arbeiterentlassungen führten. Der Streik der Eisenbahner im Januar 1924 hatte auch die Arbeitslosigkeit der Kohlenarbeiter vergrößert, die jedoch schnell wieder abnahm. Seit dem April 1924 macht sich zum ersten Mal im Gegensatz zur allgemeinen Entwicklung eine Zunahme der Arbeitslosigkeit bemerkbar, die wieder z. T. auf Saisoneinflüsse zurückzuführen ist, jedoch über die vom Juli 1923 erheblich hinausgeht und weiter anhält. Im März 1925 ist die Zahl der Arbeitslosen nicht viel geringer als im Oktober 1921, unmittelbar nach dem großen Streik. Allein im Jahr April 1924 bis März 1925 ist der Prozentsatz von 2 auf 11,8 gestiegen. Eine allgemeine Kohlenkrise setzte ein, die sich nicht nur auf England beschränkte, sondern auch Deutschland und Belgien in Mitleidenschaft zog. Elektrifizierung von Eisenbahnen und Umstellung der Handels- und Kriegsmarine auf Oelfeuerung haben den Weltbedarf an Kohle reduziert. Dazu kommen technische und organisatorische Schwierigkeiten speziell im englischen Kohlenbergbau, die zu einer schweren Krise geführt haben und deren Beseitigung die Arbeiterschaft nur in einer Nationalisierung der Kohlengruben sieht. Unter den 1,3 Mill. Arbeitslosen im März 1925 befinden sich allein 150.000 Bergarbeiter [1]).

Aber auch der zweite, so wichtige Zweig der englischen Industrie, der Schiffbau, befindet sich noch immer in tiefster Depression. Nach einer leichten Besserung im Sommer 1924 sind im Frühjahr 1925 $^1/_3$, etwa 85.000 der zur Schiffsindustrie gehörenden Arbeiter arbeitslos.

Die Entwicklung geht in den verschiedenen Produktionszweigen wieder gleichmäßiger vor sich. In allen wichtigen Industrien folgt auf die Belebung im Sommer 1924 ein Rückgang, der noch gegenwärtig (Frühjahr 1925) anhält.

---

1) Labour Gazette 1925, S. 132, 133.

So ist in der Roheisenindustrie die Zahl der in Glut befindlichen Hochöfen, die bis Mai 1923 auf 223 [1]) gestiegen war und noch Februar 1924 202 [2]) betragen hatte, bis April 1925 auf 158 [3]) gesunken. Auch in der Wollindustrie ist die Zahl der Arbeitslosen vom April 1924 bis April 1925 von 4,7 auf 16,6% gestiegen. Der schlechte Stand des Frank und die französische Konkurrenz wirken hier offenbar wieder ein. Die Baumwollindustrie, besonders die ägyptische Abteilung, ist dagegen sehr gut beschäftigt. Seit Juli 1924 macht sich ein Rückgang der Arbeitslosigkeit von 15,8% bis auf 7,1% bemerkbar.

Abgesehen von der anormalen Lage der Exportindustrien wie Kohle, Eisen und Stahl und auch des Schiffbaus nähert sich der englische Arbeitsmarkt sehr langsam wieder normalen Vorkriegsverhältnissen.

Im März 1925 hatte Großbritannien mit Nord-Irland insgesamt noch immer über 1,3 Millionen Arbeitslose.

e) Vergleich der Arbeitslosigkeit der Männer und der Frauen.

Vergleicht man die Arbeitslosigkeit der männlichen und der weiblichen Arbeiterschaft miteinander, so zeigt sich, daß die Männer viel mehr davon betroffen werden als die Frauen. Dies erklärt sich daraus, daß in den am meisten der Einwirkung der Depression ausgesetzten Industrien vorwiegend Männer arbeiten. Frauen sind mehr in nicht versicherten Berufen tätig, besonders im Haushalt, wo sie statistisch nicht erfaßt werden können, aber grade diese Berufe sind wieder durch Arbeitslosigkeit wenig gefährdet. Da von den versicherten Frauen ein sehr großer Teil in der Textil-, besonders der Baumwollindustrie tätig ist, so zeigt die allgemeine Arbeitslosigkeit der Frauen im wesentlichen die gleichen Schwankungen wie die der Baumwollarbeiter (siehe Anhang Figur II.)

Zweites Kapitel.

Die Kurzarbeit.

Wollte man allein aus der völligen Arbeitslosigkeit auf den Beschäftigungsgrad in der Depressionsperiode schließen, so würde man ein ganz falsches Bild von der Lage des Arbeitsmarktes erhalten. Der Aufforderung der Regierung, den völligen Verlust der Arbeitsstelle durch Einführung der Kurzarbeit zu verhindern, ist in hohem Maße Folge geleistet worden.

Abgesehen davon, daß die Ausnützung der vorhandenen Produktionsmittel viel geringer ist, als man aus der Arbeitslosenziffer schließen könnte, ist es auch nicht mehr möglich, aus ihr ein zuverlässiges Bild über die Vermehrung oder Verminderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die Arbeiter zu gewinnen. Bei einer Verschlechterung können durch Einführung oder

---

1) Labour Gazette 1923, S. 205.
2) „ „ 1924, „ 87.
3) „ „ 1925, „ 163.

Erweiterung der Kurzarbeit Entlassungen vermieden werden, während bei eintretender Besserung häufig zunächst wieder volle Beschäftigung eingeführt und dann erst Einstellung von neuen Arbeitern vorgenommen wird.

Die Kurzarbeit in ihrem vollen Umfange zu erkennen, ist gar nicht möglich. Statistisch erfaßbar durch den Arbeitsnachweis mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung ist sie nur, soweit sie zum Bezug von Unterstützung berechtigt. Das ist dann der Fall, wenn zwischen mindestens je 2 Tagen der Arbeitslosigkeit 2 Tage liegen, an denen nicht mehr als 24 Stunden gearbeitet wird, oder wenn zwei Perioden der Arbeitslosigkeit von mindestens 6 Tagen durch nicht mehr als 6 Wochen getrennt sind. Es kommt also sehr darauf an, wie der Unternehmer die systematische Kurzarbeit einteilt. Davon hängt der Bezug von Unterstützung und, was hier interessiert, die Möglichkeit einer Erfassung der Kurzarbeit in höherem oder geringerem Maße ab.

Vom März 1921 bis Oktober 1922 hat die Labour Gazette solche Statistiken veröffentlicht

Auf 100 Versicherte Arbeiter kommen Kurzarbeiter:

	1921	1922
Januar		2,7
Februar		2,2
März		1,8
April		1,6
Mai	9,74	1,1
Juni	6,83	1,0
Juli	4,38	0,7
August	3,35	0,6
September	2,6	0,6
Oktober	2,1	0,5
November	2,3	
Dezember	2,7	

Auch dies gibt nur ein unvollkommenes Bild. Statt nur drei Tage wöchentlich zu arbeiten, wurde vielfach die tägliche Stundenzahl vorübergehend vermindert, die Feiertage wurden regelmäßig auf 8 Tage ausgedehnt, in vielen Betrieben wurde eine um die andere Woche gearbeitet. Diesbezügliche Angaben veröffentlicht die Labour Gazette nach Berichten, die sie von Unternehmern und Gewerkschaften erhält, in ihren monatlichen Notizen über die Beschäftigung in einzelnen wichtigen Industriezweigen.

Ferner können von der Zahl der pro Woche gearbeiteten Tage, die für Kohlen-, Eisen- und Schiefergruben in der Labour Gazette angegeben werden, Schlüsse auf den Umfang der Kurzarbeit gezogen werden.

Es gibt aber neben dieser Kurzarbeit auch noch andere Formen der Unterbeschäftigung, wobei nicht die Arbeitszeit herabgesetzt wird, sondern die in gleich bleibender Zeit zu leistende Arbeit, z. B. die zu beaufsichtigende Zahl der Maschinen. So bediente in der Weberei, wo dieses Prinzip am häufigsten angewendet wurde, ein Arbeiter statt vier Webstühle nur noch zwei oder drei.

Überhaupt hat in der Textilindustrie die Kurzarbeit die größte Beachtung gefunden. Schon im Oktober 1920 wurde sie hier als organisierte Kurzarbeit in all den Betrieben eingeführt, deren Eigentümer der Federation of

Master Cotton Spinners' Association angehören. In der ägyptischen Abteilung wurde vier, in der amerikanischen Abteilung drei Tage wöchentlich gearbeitet [1]. Im Mai 1921, während des Bergarbeiterstreiks, waren 60% [2] der Baumwollarbeiter davon betroffen, so daß bei einer völligen Arbeitslosigkeit von 20% [2] nur noch $^1/_5$ aller Baumwollarbeiter voll beschäftigt war, vielleicht aber auch nur an einer verminderten Zahl von Maschinen. In anderen Zweigen der Textilindustrie war es ähnlich. Als im Jahre 1921 die organisierte Kurzarbeit in der Baumwollindustrie aufgehoben wurde, behielten die meisten Betriebe sie doch freiwillig bei. Erst im Oktober 1922 wurde sie in der amerikanischen Spinnabteilung in Form von Arbeitsruhe am Sonnabend und Montag eingeführt, doch offiziell schon Januar 1923 wieder aufgehoben, wenn auch freiwillig vielfach beibehalten. Ende Februar 1924 wurde eine 26¼stündige Arbeitswoche eingeführt, doch konnte die wöchentliche Stundenzahl im November auf 32, am 1. Dezember 1924 auf 39¼ erhöht werden. Seit Februar 1925 wird 35 Stunden in der Woche gearbeitet. [3]

Auch in der Glas- und Steingutmanufaktur, ferner in Druckereien und Schuhfabriken hat die Kurzarbeit große Verbreitung gefunden.

Aus den Angaben über die Zahl der durchschnittlichen pro Woche gearbeiteten Tage in Kohlen-, Eisen- und Schieferminen geht hervor, daß die 1921 gegenüber dem Vorjahr stark reduzierte Arbeitszeit seitdem wieder zunimmt, eine Entwicklung, die der der Arbeitslosigkeit entspricht.

Es betrugen die durchschnittlich pro Woche gearbeiteten Tage [4] in

	1920	1921	1922	1923	1924
Eisengruben	5,77	4,38	5,11	5,41	5,29
Kohlengruben	5,73	4,95	5,17	5,48	5,35

Auch in der Metallindustrie, in der Schwer- und in der Maschinenindustrie herrschte Kurzarbeit. Ebenso ist sie im Schiffbau eingeführt, ist aber statistisch garnicht zu erfassen.

In dem Bericht über die Untersuchung der Arbeitslosigkeit „The Third Winter of Unemployment" [5] wird die herrschende Kurzarbeit in völlige Arbeitslosigkeit umgewertet und würde dann nach Schätzung der Sachverständigen im September 1922 einer Arbeitslosigkeit von 7 — 9% (berechnet auf 8,860.000 Arbeiter) entsprechen, neben einer tatsächlichen Arbeitslosigkeit von 13,8%, d h. die völlig Unbeschäftigten würden noch um etwa die Hälfte vermehrt werden, wenn nicht Kurzarbeit eingeführt worden wäre, d. h. ferner, daß man für September 1922 die Zahl der Arbeitslosen noch um die Hälfte erhöhen müßte, um den wahren Umfang der brachliegenden Kräfte des Landes erkennen zu können.

---

1) Labour Gazette 1920, S. 681.

2) Vergl. die Angaben in der Labour Gazette 1921, S. 290, 359 (Geschätzte Zahl aller versicherten Baumwollarbeiter am 31. Mai 1921: 537, 280; völlig Arbeitslose am 27. Mai 1921: 103, 217; Kurzarbeiter: 331, 222).

3) Labour Gazette 1922: S. 447; 1923: S. 55; 1924: S. 90, S. 439; 1925: S. 90.

4) Errechnet aus den monatlich in der Labour Gazette angegebenen Ziffern.

5) S. 30 Part I., General Survey.

Drittes Kapitel.

Die Löhne.

Bei Ausbruch der Krise hatten sich zwei sehr wichtige Arbeitsbedingungen gegenüber der Vorkriegszeit zu Gunsten der Arbeitnehmer verändert: Die Löhne und die Arbeitszeit. Da beide vielfach für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden, indem sie nämlich Preiserhöhung und damit Absatzstockung verursachen sollen, so ist es notwendig, ehe zur Behandlung des Problems geschritten werden soll, noch einen Blick auf die Entwicklung der Arbeitszeit und der Löhne in der Depression zu werfen.

Infolge der großen Arbeitslosigkeit und der weit verbreiteten Kurzarbeit ist naturgemäß die Stellung der noch in den Betrieben verbliebenen Arbeiter sehr geschwächt. Die während der Hochkonjunktur errungenen verbesserten Arbeitsbedingungen wurden von den Arbeitgebern angegriffen und wieder zu beseitigen versucht. Soweit diese Wirkung nicht auf Grund tariflicher Vereinbarungen automatisch eintrat, wurden die Verträge gekündigt, und die Gewerkschaften, finanziell geschwächt durch Streiks und Arbeitslosigkeit, hatten nicht die Fähigkeit, genügend Widerstand zu leisten. Wenn fallende Preise die Herabsetzung der Herstellungskosten erfordern, sind die Löhne stets der erste Kostenfaktor, der gemindert werden kann und am leichtesten und schnellsten zu einer Preisreduktion führt.

Die Arbeitszeitreduzierungen, die ebenfalls, da sie ohne Lohnherabsetzung durchgeführt worden waren, zunächst preiserhöhend gewirkt hatten, wurden im allgemeinen beibehalten. Jedoch ist die 48 Stunden-Woche nicht gesetzlich eingeführt und wird es mit Rücksicht auf die längere Arbeitszeit im Ausland vorläufig auch nicht werden. Ein Antrag der Arbeiterpartei auf gesetzliche Einführung der 48 Stunden-Woche im Mai 1925 ist im Unterhaus abgelehnt worden. Bei dieser Angelegenheit wurde mitgeteilt, daß eine Reihe von Fabriken 54—60 Stunden wöchentlich arbeiten, und zur Behebung der Bergbaukrise 1925 wurde von Arbeitgeberseite Erhöhung der Arbeitszeit gefordert.

§ 1. Allgemeine Entwicklung der Löhne.

Während des Krieges waren die Löhne allgemein durch Zuschüsse, den sog. „bonus" erhöht worden, die jedoch in den ersten Jahren nur den gestiegenen Lebenskosten entsprachen. Später gingen die Löhne darüber hinaus, da eine Knappheitsprämie zu den Lebenskosten hinzugeschlagen werden mußte. Sie blieben im allgemeinen auf dieser Höhe während der Hochkonjunktur. Das Streben der Arbeiter ging darauf hin, auch in der Depression den erhöhten Lebensstandard beizubehalten. So behaupten z. B. die Bergarbeiter, die 2 sh, die auf Vorschlag der Sankey-Kommission 1919 zu ihrem Lohn hinzugeschlagen worden waren, dienten lediglich zur Erhöhung der Lebenshaltung und seien als unantastbarer Bestandteil ihres Grundlohnes zu betrachten. Inwieweit dieses Streben der Arbeiter Erfolg hatte, geht aus dem Folgenden hervor.

Die Labour Gazette bringt von Zeit zu Zeit Angaben über Lohnveränderungen, die zwischen Arbeitgeber- und -nehmerverbänden in den verschiedenen Gewerben festgesetzt werden und schätzt danach die allgemeine durchschnittliche Lohnerhöhung in Prozenten gegenüber 1914. Eine Gegenüberstellung dieser Zahlen mit den prozentualen Veränderungen der Lebenshaltungskosten, die das Arbeitsministerium veröffentlicht, zeigt, daß die Arbeiterschaft im Durchschnitt bis Mitte 1922 einen 1914 gegenüber erhöhten Lebensstandard behalten hat. 1923 jedoch, als eine gewisse Stabilisierung der Löhne eintrat, standen diese unter dem Lebenshaltungsindex. In der folgenden Tabelle gibt Kolonne I die geschätzten durchschnittlichen Erhöhungen der wöchentlichen Vollzeitlöhne gegen Anfang August 1914 an [1]), Kolonne II die Erhöhung der Lebenshaltungkosten (aller, nicht nur der Nahrung) in Prozenten über 1914 [2]). Kolonne III ergibt sich als Index für den Reallohn aus einer Division der Ziffern von I durch die entsprechenden Ziffern von II multipliziert mit 100. Die IV. Kolonne gibt zum Vergleich den Reallohnindex an, den Bowley durch Division des wöchentlichen Geldlohnindexes (money ratio index) durch den Lebenshaltungsindex errechnet hat [3]).

	Ende	I	II	III	IV	
1920	März	130—135	130	102	101	
	Juni	150—155	150	101,7	104	
	Sept.	160—165	161	101,9	102	
	Dez.	170—180	169	109,4	104	
1921	März	160—170	141	117	118	
	Juni	145—155	119	116	--	(Bergarbeiterstreik)
	Sept.	130—135	120	110,4	113	
	Dez.	110—115	99	113,6	116	
1922	März	100—105	86	119	118	
	Juni	85— 90	80	108,9	107	
	Sept.	75— 80	79	97,7	102	
	Dez.	70— 75	80	90,6	100	
1923	März	70	76	92	102	
	Juni	65— 70	69	98	104	
	Sept.	70	73	95	100	
	Dez.	65— 70	77	87	98	
1924	März	70	78	90		
	Juni	70	69	101,5		
	Sept.	70 - 75	72	100		
	Dez.	70— 75	83	90		

Aus Kolonne III und IV ist ersichtlich, daß noch Anfang 1922, also in der Zeit der tiefsten Depression und größten Arbeitslosigkeit der Reallohn höher war als 1914, doch schon seit der Mitte 1922 bleibt er dahinter zurück

1) Labour Gazette 1925, S. 38.

2) Labour Gazette 1922, S. 10, 1923 S. 5, 1924 S. 5, 1925 S. 4.

3) Unemployment in its national and international aspects. International Labour Office Studies and Report Series C (Unemployment) Nr. 9, Geneva 1924 S. 151. Woher der Geldlohnindex errechnet wurde, ist nicht angegeben.

nach Kolonne III; nach der Bowleyschen Tabelle ergibt sich ein für die Arbeiter im Durchschnitt günstigeres Bild, da danach erst im Winter 1923 der Reallohn unter den der Vorkriegszeit sinkt.

Wenn man berücksichtigt, daß die Lohnveränderungen, die in den einzelnen Betrieben und nicht zwischen großen Verbänden durchgeführt werden, sicher nachteiliger für den Arbeiter ausfallen, so dürfte sich das Bild erheblich ungünstiger gestalten.

Der Durchschnitt sagt aber sehr wenig. Daß die Lohnveränderungen für die einzelnen Arbeiterkategorien keineswegs gleichmäßig sind, daß heftige Verschiebungen stattgefunden haben, die einzelne Gruppen auf Kosten anderer begünstigt haben, ist aus der folgenden Statistik ersichtlich, die die äußersten Grenzen der Lohnerhöhung über Juli 1914 angibt (nach Angaben der Labour Gazette): [1])

Lohnerhöhungen in Prozenten über 1914.

Mai	1919	60 — 150%
Ende Februar	1920	100 — 180%
Dezember	1920	120 — 200%
„ Februar	1922	20 — 200%
„ September	1922	20 — 130%
„ März	1923	20 — 100%
„ September	1923	20 — 100%
„ Dezember	1924	30 — 100%

Wie in den einzelnen Gewerben die Lohnveränderungen stattgefunden haben, ist im folgenden Paragraphen zu erörtern.

§ 2. Die Lohnveränderungen in einzelnen Industrien.

Lohnveränderungen sind in der verschiedensten Weise durchgeführt worden, und zwar:

1. Automatisch nach einer gleitenden Skala, die sich richtet
   a) nach den Lebenshaltungskosten,
   b) nach den Preisen der produzierten Waren,
   c) nach der Höhe der Produktion;
2. nicht automatisch
   a) durch freie Vereinbarung,
   b) durch Schiedsspruch.

Den Lohnregulierungen mit gleitender Skala wird meist der Lebenshaltungsindex des Arbeitsministeriums zugrunde gelegt. Er gibt in Prozenten die Veränderung der Kosten an, die erforderlich sind, um den durchschnittlichen, unmittelbar vor dem Kriege in Arbeiterfamilien herrschenden Lebensstandard zu wahren. Verschiebungen, die seitdem infolge von Geschmacksänderungen oder ungleicher Preissteigerungen eingetreten sind, werden dabei nicht berücksichtigt. Solche Lohnregulierungen werden bei einigen Gruppen von Eisenarbeitern, in der Wollindustrie in Yorkshire, in der Fertigfabrikation der Textilindustrie, vielfach in der Leinen- und Seidenindustrie, die also

1) Labour Gazette 1920, S. 171; 1921 S. 62; 1922 S. 107, 398; 1923 S. 121, 356; 1925 S. 36.

bis Ende 1920 Lohnerhöhungen gewähren, obwohl hier schon im Mai 1920 die Arbeitslosigkeit stark steigt, ferner für gewisse Arbeiten im Dienst der Regierung, für den Polizeidienst und andere Beschäftigungen eingeführt.

Besonders die Eisenbahner konnten dank der gefestigten Stellung ihrer Gewerkschaften und der verhältnismäßig geringen Abhängigkeit ihres Gewerbes von Einflüssen der Depression in der schwierigsten Zeit relativ hohe Löhne aufrecht erhalten. So wurde z. B. dem Auswirken der gleitenden Lohnskala eine untere Grenze in Höhe von 100% über dem Vorkriegsstand gesetzt. Dazu kommt, daß die Eisenbahnen nicht einer Konkurrenz auf dem Weltmarkt begegnen müssen, daß auch die Konkurrenz im Inlande fehlt und die Eisenbahngesellschaften infolgedessen den Forderungen der Arbeiter gegenüber nachgiebiger sein können als andere Arbeitgeber, die in heftigem Wettbewerb stehen. In diesen und ähnlichen vor in- und ausländischer Konkurrenz geschützten Gewerbezweigen enthält also der Arbeitslohn eine Differentialrente.

Wenn vielfach behauptet wird, daß durch diese automatische Lohnregelung nach dem Lebenshaltungsindex das Nachhinken der Löhne vermieden wird, so ist das nicht richtig. Der Index kommt erst einige Zeit nach der Preiserhöhung heraus, und die Lohnzahlung erfolgt noch später als die Bekanntgabe des Index.

Andererseits fragt es sich, ob bei den gegenwärtig völlig veränderten Verhältnissen die einzelnen Industrien in der Lage sind, Vorkriegsverhältnisse aufrecht zu erhalten. Das ist vielfach nicht der Fall. Aber grade in solchen Industrien sind auch schon früher andere Regulierungen vereinbart worden. Es kommen hier in erster Linie kapitalgutproduzierende und für den Export arbeitende Industrien in Betracht, die besonders unter der Depression zu leiden haben.

So ist in der Schwerindustrie, in den Eisengießereien und Walzwerken die Regelung des Lohnsatzes nach der Preisbewegung der produzierten Waren eingeführt. Der Arbeiter wird von den Schwankungen der Konjunktur ebenso getroffen wie der Unternehmer selbst. Er übernimmt neben seinem Risiko der Arbeitsstelle, seinem Subsistenzrisiko, auch noch ein Gewinnrisiko. In der Tat zeigt sich, daß der Metallarbeiter in der Depressionszeit zu den schlechtest bezahlten Arbeitern gehört und sein Lebensstandard weit unter den der Vorkriegszeit sinkt.

In der folgenden Tabelle werden die Lohnerhöhungen in der Schwerindustrie mit der Erhöhung des Lebenshaltungsindex gegenüber 1914 verglichen.

		Lohnerhöhungen in % über 1914 [1]	Lebenshaltungsindex
Februar	1920	100 — 200	130
Dezember	1920	150 — 350	169
Februar	1922	20 — 120	86
September	1922	20 — 100	78
März	1923	20 — 100	74
September	1923	23 — 100	75

Die Lohnreduzierungen begannen in den ersten Monaten 1921 und waren ein Jahr später für große Gruppen von Arbeitern nur noch 20% über den Vorkriegslöhnen, sodaß diese zur Zeit des Krieges bestbezahlten Arbeiter

1) Labour Gazette 1920 S. 171; 1921 S. 62; 1922 S. 107, 398; 1923 S. 121, 356.

in der Depression viel schlechter gestellt sind als etwa die Eisenbahner, für die der Lohn noch Anfang 1924 nicht unter 100% über Vorkriegssatz sinken konnte.

Die dritte Art der automatischen Lohnregelung, nämlich die Gewinnbeteiligung, ist im Kohlenbergbau nach dem Streik im Sommer 1921 durchgeführt worden. Die Bestimmungen, die zur Beilegung des Streiks von 1921 führten, in dem der stärkste englische Gewerkschaftsverband erbittert um die Aufrechterhaltung eines hohen Lebensstandards kämpfte, ordnen an [1]), daß von dem Rest, der vom monatlichen Gesamtertrag in jedem der dreizehn Distrikte nach Abzug der Standardlöhne, der übrigen Kosten und der festen Unternehmeranteile übrig bleibt, 87 100 als Lohn verteilt werden. Als untere Grenze wurde der Lohn, der etwa 1914 gezahlt wurde und als Standardlohn [2]) bezeichnet wird, plus 20% von diesem festgesetzt und für den Fall niedrig bezahlter Tagarbeiter evt. ein Zuschuß, damit stets mindestens das Subsistenzminimum erreicht ist.

In den ersten drei Monaten, die als Übergangsperiode bezeichnet werden, fanden übereinstimmend mit dem allgemeinen Konjunktur- und Preisrückgang langsame Reduktionen der Löhne statt. Dann aber sanken sie schnell, besonders in den ungünstigeren Gebieten, und zu Beginn des Jahres 1922 war in den meisten Distrikten infolge der tiefen Depression das Minimum, 20% über Standardlohn, erreicht, und der Bergarbeiter gehörte mit dem Arbeiter der Schwerindustrie zu denjenigen, deren Reallohn tief unter den Vorkriegslohn gesunken ist. Dies liegt daran, daß die Produktionsfähigkeit pro Mann und Schicht stark zurückgegangen ist, und zwar von 20,32 ctws in der Vorkriegszeit auf 17,33 cwts im 3. Vierteljahr 1924 [3]). Ursache hiervon ist aber nicht nur die verminderte Arbeitsleistung des Arbeiters, sondern auch die technische Rückständigkeit, das Alter vieler Gruben und die mangelhafte Organisation. In den Vereinigten Staaten betrug die Produktion pro Arbeiter im Jahre 1920 743 t, im Vereinigten Königreich 143 t im Jahre 1921 [4]), also weniger als 1/5 der amerikanischen Produktion pro Mann, ein Beweis dafür, daß nicht nur die menschlichen Arbeitskräfte für die geringe Produktion und die schlechten Löhne, die ihnen deshalb gezahlt werden, verantwortlich sind. Erst 1923, als der Ruhrkrieg stärkere Nachfrage nach englischer Kohle hervorrief, begannen die Löhne wieder etwas zu steigen.

Ein neuer Tarif trat im Mai 1924 in Kraft, da der von 1921 im Januar 1924 von den Grubenarbeitern gekündigt worden war. Die wesentlichen Veränderungen gegenüber 1921 sind folgende: Der Unternehmeranteil beträgt nur noch 15 statt 17% der Standardlöhne, die Gewinnbeteiligung der Arbeiter 88 statt 83%, der minimale Prozentsatz, der auf die Grundlöhne gezahlt werden muß, 33 1/3 statt 20%.

Wo solche automatischen Regelungen nicht festgesetzt sind, wird der Lohn durch freie Vereinbarungen geändert. Die Tarife werden gekündigt und niedrigere Löhne festgesetzt. Häufig handelt es sich zunächst nur um

---

1) Labour Gazette 1921, S. 336.

2) Standardlohn soll der Grundlohn vom 31. III. 1921 der betr. Distriktes sein plus Distriktzuschlag, der im Juli 1914 zu zahlen war.

3) Labour Gazette 1925, S. 6.

4) Wirtschaftsdienst 1924, S. 1352 („Weltwirtschaftliche Nachrichten" herausgeg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv an der Universität Hamburg in Verbindung mit dem Institut für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel.)

Zuschüsse, die während der Hochkonjunktur für eine beschränkte Zeit gegeben wurden und nicht wieder erneuert werden, dann beginnen die Verhandlungen, in denen von seiten der Unternehmer die Forderung nach niedrigen Löhnen und gesteigerter Produktion immer wiederkehrt unter Hinweis auf die hohen sozialen Lasten, die der Produzent im Interesse der Arbeiter ohnehin zu tragen hat, während von den Arbeitnehmern die Aufrechterhaltung eines hohen Lebensstandards geltend gemacht wird, der gesteigerte Kaufkraft bedeute und am besten eine Steigerung der Produktion gewährleiste. Wo sich die Arbeiter trotz der großen Arbeitslosigkeit stark genug fühlten, kam es häufig zu Betriebsstillegungen, die ihrerseits wieder, sofern sie umfassend genug waren, Arbeitslosigkeit in anderen Industrien hervorriefen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechterten. Lohnreduktionen ließen sich angesichts der fallenden Lebenshaltungskosten und der sinkenden Verkaufspreise der produzierten Waren nicht vermeiden, das Höchste, was durch die Streiks erreicht werden konnte, war eine Verlangsamung der Etappen, in denen die Reduktionen vorgenommen wurden. In den meisten Fällen jedoch wurden die Entscheidungen friedlich getroffen. Dazu dienen in erster Linie die Industrieräte (Joint Industrial Councils), aber auch andere Einigungsinstitutionen, die auf Zusammenarbeit von Arbeitgebern und -nehmern beruhen und deren Schiedssprüche vielfach bindende Kraft für beide Parteien haben. Es kommt auch vor, daß die Entscheidung einem von beiden Parteien zu ernennenden Vertrauensmann oder einem vom Gericht bestimmten Schiedsrichter überlassen wird.

Der Maßstab für die Lohnreduktionen sind auch dann häufig die Lebenshaltungskosten.

Die Erhöhungen gegenüber der Vorkriegszeit gehen in den verschiedenen Industrien sehr stark auseinander und zeigen dieselbe Tendenz, die durch Gewährung von Ratenzu- oder -abschlägen nach der gleitenden Skala automatisch erfolgt, nämlich daß innerhalb der gleichen Industriezweige die Löhne der niedrig bezahlten Arbeiter in der Hochkonjunktur verhältnismäßig stärker steigen und in der Depression verhältnismäßig stärker, jedoch nicht ebenso schnell, fallen. Dadurch sind diejenigen Industrien, die viele gelernte Arbeiter beschäftigen, in der Depressionszeit im Vorteil gegenüber denen, die viele ungelernte Arbeiter haben.

Der Labour Gazette sind die folgenden Angaben über die prozentualen Erhöhungen der Wochenlöhne gegenüber der Vorkriegszeit entnommen. [1])

Erhöhung der Wochenlöhne in Prozenten gegenüber der Vorkriegszeit.

	Eisenbahner	Buchbinder	Textilarb.	Ziegelmaurer		Eisengießer		Schiffszimmerer	
				gel.	ung.	gel.	ung.	gel.	ung.
Dez. 1920	130—270	176	185	148	224	123	210	121	208
Febr. 1922	105—205	155	109	114	154	83	150	82	148
Sept. 1922	80—160	139	101,5	76	98	44	77	42	75
März 1923	80—160	124	96	76	98	42	77	18	69
Sept. 1923	100—150	117	88			42	76	18	68
Dez. 1924	80—150	117		81	105	44	76	44	68

[1]) Labour Gazette 1921 S. 62; 1922 S. 107, 398; 1923 S. 121/122, 356/57; 1925 S. 36.

Aus dieser Uebersicht geht hervor, wie ungleich in der Hochkonjunktur die Erhöhungen über den Vorkriegsnominallohn waren, wenn man gelernte und ungelernte Arbeiter vergleicht — im Baugewerbe 148 % bis 224 %, im Schiffbau 121 %—208 % usw. — wie diese Divergenz in der Depressionszeit zwar zuungunsten der niedrig Entlöhnten im Baugewerbe zurückgeht — 76 : 98 % — nicht in gleichem Maße dagegen in den meisten anderen Industrien — 42 : 76 % im Maschinenbau, 18 : 68 % im Schiffbau.

Andererseits zeigt sich auch, wie außerordentlich viel stärker die Depression die Löhne in den kapitalgutproduzierenden und exportierenden Industrien gedrückt hat. Im September stehen sich Zuschläge von 117 % in den Druckereien, 150 % bei den Eisenbahnern und 18 % im Schiffbau gegenüber.

Das Resultat dieser Untersuchung ergibt, daß die Arbeiter der meisten englischen Industrien in der Depression mehr durch Arbeitslosigkeit betroffen wurden als durch Drückung ihres Lebensstandards. Nur die Arbeiter der kapitalgutproduzierenden Industrien, die mehr als alle anderen unter der Arbeitslosigkeit leiden, werden, soweit sie in ihrer Arbeitsstelle verblieben sind, neben den Bergarbeitern weit unter ihrem Vorkriegslohn bezahlt. Die Textilarbeiter dagegen, die zwar auch für den Export, aber doch für direkten Konsum arbeiten, haben nicht die gleichen Lohnherabsetzungen erfahren. Verschiebungen der Lohnverteilung haben sich aus der Hochkonjunktur im allgemeinen zugunsten der niedriger bezahlten Kräfte erhalten.

Bei all den Darlegungen ist zu beachten, daß es sich um Wochenlöhne handelt. Die Stundenlöhne sind infolge der Arbeitszeitverkürzungen von 1919, die meist ohne Verminderung des Wochenlohnes vorgenommen wurden, beträchtlich höher. Dies ist für das Einkommen des Arbeiters ohne Bedeutung, nicht jedoch für den Preis der hergestellten Produkte.

Es ergibt sich also ein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnrückgang. Das ungünstige Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, das auf allen Märkten den Preis drückt, wirkt auch auf dem Arbeitsmarkt ähnlich. Diejenigen Industrien, die unter der Depression am meisten zu leiden haben, Schwerindustrie, Maschinen- und Schiffbau müssen die meisten Arbeiter entlassen. Dadurch wird natürlich ein Druck auf die noch zurückgebliebenen ausgeübt. Wenn auch der Unternehmer heute an Tarife gebunden ist und der Arbeiter heute nicht mehr so bereit ist wie früher, seinen begünstigteren Nebenmann durch Preisdrückung aus seiner Stelle zu verdrängen, so ist doch die Möglichkeit gegeben, daß zu vereinbarter Frist der Tarif gekündigt wird und die Arbeitnehmer sind angesichts des großen Arbeiterangebots und der Abnahme der Gewerkschaftsmitglieder nachgiebiger und können nicht auf hohen Löhnen bestehen, die die Industrie in der Hochkonjunktur, aber nicht in der Depression zu tragen willens und imstande ist. Welche Schlüsse aus der dargelegten Entwicklung für die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit gezogen werden können, wird in den folgenden Kapiteln untersucht werden.

Zweiter Abschnitt.

Die Arbeitslosigkeit als wirtschafts-politisches Problem.

Erstes Kapitel.

Einwirkungen auf die Arbeitslosigkeit von der Produktionsseite.

§ 1. Nachwirkungen vergrößerter Kriegsanlagen und zusätzlicher Arbeiterschaft.

Die Arbeitslosigkeit läßt sich von den verschiedensten Seiten aus betrachten Sie ist ein wirtschaftspolitisches Problem, natürlich ein sozialpolitisches, aber auch ein bevölkerungspolitisches und in neuester Zeit im engsten Zusammenhang mit der Währungspolitik gebracht worden.

Wenn der Ablauf der Konjunktur in der letzten Zeit im Gegensatz zu früheren Beobachtungen in den verschiedenen Industriezweigen so ungleichmäßig stattgefunden hat, so hängt dies natürlich mit den wirtschaftlichen Bedingungen zusammen, die der Krieg und die Nachkriegszeit geschaffen haben. Sie rühren z. T. von der Produktionsseite, z. T. vom Markt her. Das erste ist besonders der Fall in denjenigen Industrien, die Kriegszwecken dienten und Staatsaufträge erhielten. Für sie war der Krieg eine vierjährige Periode der Hochkonjunktur, in der alle Anlagen in viel höherem Maße ausgebaut worden sind, als es vor dem Kriege in jeder Aufschwungsperiode bei den kapitalgutproduzierenden Industrien beobachtet wurde, wo jene Ausdehnung stets dem wirtschaftlichen Fortschritt und der normalen wirtschaftlichen Entwicklung ungefähr entsprach. Um jene ausgebauten Anlagen bedienen zu können, mußte auch die Zahl der Arbeiter vermehrt werden, die aus anderen Gewerbezweigen herangezogen wurden.

Der Schiffbau befindet sich, wie aus den S. 25 angeführten Ziffern hervorgeht, in einer ganz besonders abnormen Lage und ist diejenige Industrie, auf der die Krise am längsten und schwersten lastet. Schon in normalen Zeiten sind hier die Schwankungen besonders groß, weil der Produktionsprozeß (12 – 14 Monate) und die Lebensdauer des Produktes (20 Jahre) außergewöhnlich lang sind und weil mit bloßem Stocken der Bedarfssteigerung schon große Arbeitslosigkeit verbunden ist. Dazu kommt, daß während des Krieges und nach dem Kriege durch fieberhafte Produktion in Amerika und England jeder Verlust wett gemacht werden sollte.

Juni 1924 betrug der Schiffstonnenraum der Welt bereits 57,5 Mill. gross tons, das bedeutet eine Zunahme von etwa 36 % gegenüber 1914 [1], während der Rückgang des Welthandels in dieser Zeit auf 30 % geschätzt wird. Ferner wurde Deutschland durch den Versailler Vertrag gezwungen, seine Flotte abzugeben, wodurch den Ententeländern im Kriege erlittene Verluste z. T. ersetzt wurden, während Deutschland aus währungspolitischen

[1] The Statesman's Jearbook 1925 S. XXII.

und sozialpolitischen Gründen nicht seinen Bedarf durch Kauf fremder Schiffe deckte, was für Deutschland sogar billiger gewesen wäre, sondern reich an Arbeitskräften und guten Werften, die Verluste durch Eigenproduktion zu ersetzen suchte.

Für ihre gesteigerte Kriegsproduktion hatte die Schiffsindustrie Arbeiter aus anderen Industrien, besonders dem Baugewerbe, herangezogen, die auch in der Hochkonjunktur noch gute Beschäftigung fanden und erst langsam oder garnicht zu ihren früheren Beschäftigungen zurückkehrten. Die Zahl der versicherten Werftarbeiter betrug 1914 262.130 [1]

1920 338.798 [2]

die Zunahme 76.798, das sind 29 %!

So steht einem außerordentlich gewachsenen Vorrat an Schiffsraum ein stark verminderter Bedarf gegenüber, während aus der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit eine zusätzliche Arbeiterschaft der Industrie angehört.

Belebung des Exportes ist also in der Schiffsindustrie eine wesentliche Voraussetzung für den Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Noch von einer anderen Seite her wäre eine Besserung im Schiffbau zu erwarten. Die Abnutzung ihrer Produkte geht langsam vor sich, so daß die Ersatzrate nur gering ist. Durch technische Neuerungen aber können an sich noch gute Schiffe schneller wertlos werden, und gerade in neuerer Zeit sind Neubauten von Schiffen, die mit Öl betrieben werden, immer zahlreicher geworden. Während 1913 ihr Anteil an dem Tonnenraum der gesamten Handelsflotte 3,10 % betrug, war er 1923 auf 26,79 % gestiegen [3].

Aber gerade bei der gegenwärtigen Verteuerung von Öl ist eine rasche Belebung der Schiffsindustrie in nächster Zeit aus diesem Grunde nicht zu erwarten. Es macht sich deshalb eine Bewegung bemerkbar, die schnellere und direkte Hilfe wünscht und bei der gegenwärtigen, dem Protektionismus freundlichen Regierung Baldwins auf Subventionen rechnen kann Die englische Schiffahrt, die ja unmittelbar den Schiffbau beeinflußt, hat besonders großen Gebrauch von den Krediten der Trade Facilities Act, auf die später noch ausführlich eingegangen wird, gemacht und in erster Linie einen Vorschlag des Schatzamtes zur Erhöhung des Kreditkontingentes vom März 1925 ab veranlaßt. Eine durch solche Subventionen gestützte Industrie kann aber niemals zur wirklichen Gesundung kommen. Die Divergenz zwischen Welthandel und vorhandener Schiffstonnage, die das Grundübel ist, wird dadurch nicht beseitigt, sondern noch erhöht und selbst der Anteil Englands an der Welthandelsschiffahrt wird dadurch kaum gesteigert werden, da die konkurrierenden Länder entweder selbst Subventionspolitik treiben oder ebenfalls dazu übergehen werden. Die Lösung des Problems ist damit also nicht gegeben, sondern sie ist nur hinausgeschoben und erschwert worden.

Ähnlich liegen die Verhältnisse in der Schwerindustrie. Während des Krieges waren die Produktionsanlagen ausgebaut und die Leistungsfähigkeit durch moderne technische Neuerungen erhöht worden, sodaß die Kapazität

---

[1] Labour Gazette 1914 S. 254.

[2] Labour Gazette 1920 S. 431.

[3] Is Unemployment Inevitable? An Analysis and a Forecast. A continuation of the investigations embodied in „The Third Winter of Unemployment". London 1924, S. 301, Prof. J. H. Jones, The Shipbuilding Industry.

in der Stahlfabrikation um 50 % gestiegen ist. Auch in den Vereinigten Staaten ist die Produktionsfähigkeit um den gleichen Prozentsatz erhöht worden und in den Dominions Kanada und Australien und in den anderen Ländern wie Japan, Italien, Spanien, Indien und China haben bedeutende Kapazitätssteigerungen stattgefunden. Diese erhöhte Leistungsfähigkeit war während des Krieges von Vorteil, als die kriegführenden Staaten sie für Munitionsfabrikation voll ausnutzten und die anderen den fehlenden Import durch Eigenproduktion ergänzten. Als die Aufträge des Munitionsministeriums aufhörten, suchten die englischen Privatunternehmer die Gefahren zu umgehen, indem sie zu vertikaler Konzentration schritten, konnten dadurch das Übel aber nur auf die letzten Produktionsstufen hinausschieben.

Wie zu den Werften so waren noch viel mehr zur Schwer- und Maschinenindustrie während des Krieges die Arbeiter aus anderen Industrien zugewandert. Es waren in der Schwer- und Maschinenindustrie versichert

im Juni 1914 811.288 [1] Arbeiter
im Juli 1920 1398.312 [2],

die Zunahme beträgt also 487.024, das sind 60 %!

Für normale, rein wirtschaftliche Friedensproduktion ist der Produktionsapparat zu schnell gewachsen. Noch im Januar 1925, sechs Jahre nach Kriegsende, sind bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 11.5 % in den Stahl- und Eisenwerken 23,7 % der Arbeiterschaft unbeschäftigt [3]. Von 482 vorhandenen Hochöfen, von denen 1918 318 in Betrieb waren, stehen im Januar 1925 nur 190 in Glut [4].

Da in allen übrigen am Kriege beteiligten Ländern die Kriegsindustrien in gleicher Weise ausgebaut worden sind, so konnte, ganz abgesehen von noch zu erwähnenden exporthemmenden Gründen, eine Belebung durch Aufträge aus dem Ausland, die angesichts der Zerstörungen des Krieges und der zurückgestellten Reparatur- und Ersatzleistungen zu erwarten gewesen wäre, nicht für lange Zeit eintreten.

§ 2. Gegenmaßnahmen.

a) Die Trade Facilities Act.

Angesichts der Notlage der privaten Industrie und ihrer Arbeiterschaft hat der Staat zur Belebung des Handels im Inland und zur Unterstützung der Industrie durch die Trade Facilities Act vom November 1921 Kredite zur Verfügung gestellt, wovon, wie schon erwähnt, besonders die Schiffahrt Gebrauch gemacht hat. Das Schatzamt wurde ermächtigt, die Garantie zur Bezahlung von Kapital oder Zinsen oder beidem bei irgend einer Anleihe zu übernehmen, die innerhalb oder außerhalb des Vereinigten Königreichs von irgend einer Regierung, öffentlichen Behörde, Gesellschaft oder sonstigen Personen erhoben werden soll.

1) Labour Gazette 1914 S. 253.
2) „ „ 1920 S. 428.
3) „ „ 1925 S. 52/53.
4) „ „ 1925 S. 46.

Die Bedingungen für die Übernahme der Garantie sind folgende: Der Ertrag der Anleihe muß verwendet werden in Verbindung mit der Durchführung irgend eines Unternehmens (capital undertaking) oder zum Ankauf von Waren, die im Vereinigten Königreiche hergestellt oder hervorgebracht werden, und ferner muß eine solche Verwendung die Beschäftigung im Vereinigten Königreich fördern. Das Maximum der zu übernehmenden Garantien wurde anfangs auf Lst. 25 Mill. festgesetzt, der beanspruchte Betrag war im Mai 1922 Lst. 16¾ Mill. [1]. Nach Ablauf des Gesetzes wurde es 1922 verlängert und gleichzeitig das Maximum auf Lst. 50 Mill. erhöht [2]. Am 9. November 1923 waren Lst. 38,2 Mill. in Anspruch genommen worden [3]. 1924 wurde die Trade Facilities Act abermals erweitert, indem das Kontingent des Schatzamtes auf Lst. 65 Mill. erhöht wurde [4]. Das Schatzamt wurde ferner ermächtigt, an die Regierung irgend eines Dominions für den Teil einer Anleihe, der im Vereinigten Königreich ausgegeben wird, für die ersten 5 Jahre ¾ aller Zinsen zu zahlen. Eine der Bedingungen ist, daß die Anleihe die Beschäftigung im Vereinigten Königreich fördert. Am 28. Februar 1925 beliefen sich die übernommenen Garantien auf Lst. 54,2 Mill. [4].

Die garantierten Summen der Trade Facilities Act bedeuten keine tatsächliche Ausgabe des Schatzamtes. Da die Kreditgewährung beschränkt und strengen Bedingungen unterworfen ist, so sind die Verluste gering und auf höchstens 5% zu veranschlagen, die eine tatsächliche Ausgabe der Regierung zur Wiederbelebung der Industrie darstellen [5].

Für inländische Unternehmungen hat sich die Garantieübernahme auf Grund der Trade Facilities Act günstiger erwiesen als die auf Grund des Export Credit Scheme für den auswärtigen Handel, wovon später zu sprechen ist. Da in der ersten Zeit ihrer Wirksamkeit der sinkende Zinsfuß Hoffnung auf fallende Preise wachrief und eine abwartende und vorsichtige Haltung der Unternehmer bewirkte, und da sie außerdem ein völliges Novum war, hat sie erst allmählich größere Bedeutung gewonnen. Die öffentliche Hilfe für die Ausführung geplanter und gewünschter Arbeiten für den öffentlichen Nutzen hat vielfach stimulierend gewirkt. Es handelt sich meist um Arbeiten für die Eisenbahn, überhaupt für die Hebung des Verkehrs, für Hafen- und Werftenausbesserungen, für Docks, elektrische Anlagen und dergl., Arbeiten, die zur Ausbesserung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates dienen und in verschiedenen anderen Industrien arbeitfördernd wirken. Sehr viel ist freilich angesichts der überaus schweren Depression auch durch die Trade Facilities Act nicht erreicht worden, besonders da das Komitee, bei dem die Entscheidung liegt, nicht bereit war und ist, ein größeres Risiko einzugehen. Damit ist noch nicht gesagt, daß sie hochspekulative Unternehmungen fördern soll. Bei normalem Konjunkturwandel wird die Trade Facilities Act von größerem Einfluß sein und ausgleichend auf den Beschäftigungsgrad einwirken können.

1) Labour Gazette 1922 S. 247.
2) „ „ 1923 S. 316.
3) „ „ 1924 S. 276.
4) „ „ 1925 S. 119.
5) The Third Winter of Unemployment, S. 61.

Wenn man die Annahme macht, daß alle vorgelegten Projekte ohne Garantie der Regierung nicht ausgeführt worden wären, so kann man die Zahl der durch die Trade Facilities Act bis zum September 1922 beschäftigten Arbeiter auf 19600 schätzen [1]), eine verschwindend kleine Zahl angesichts einer Arbeitslosigkeit von 1,4 Mill. Durch Gewährung von Krediten ist jedenfalls nur wenig zur Hebung der industriellen Tätigkeit und zur Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt getan.

b) Hausbaupläne.

Es gibt noch eine zweite, für die betreffende Industrie selbst weniger vorteilhafte Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit gerade in den Kriegsindustrien zu mindern, indem man nämlich die zusätzliche Arbeiterschaft wieder in andere Industrie zieht, wo sie in normalen Zeiten gebraucht wurden oder gerade jetzt auf Grund besonderer Umstände gebraucht werden.

In England wie auch in anderen Staaten ist das Baugewerbe für das Problem der Arbeitslosigkeit insofern von Bedeutung, als es sich dadurch auszeichnet, daß es unter Mangel an gelernten Arbeitern leidet. Im Gegensatz zu den früher genannten Industrien ist im Baugewerbe die Zahl der Arbeiter gegenüber der Vorkriegszeit zurückgegangen. Es waren versichert

im Juni	1914	947.685 [2])
im September	1920	938.971 [3])
Abnahme		8.714

Da ein großer Bedarf an Häusern durch die mangelhafte Bautätigkeit seit Beginn des Krieges besteht, so ist ein Industriezweig vorhanden, der durch Absorbtion von Arbeitskräften den Arbeitsmarkt entlasten könnte. Der Staat hat sich deshalb mit dieser Frage befaßt. Housing Schemes, je nach den verschiedenen Regierungen mehr oder weniger groß angelegte Pläne zum Bau von Arbeiterwohnhäusern, wurden schon seit der aufsteigenden Konjunktur entworfen und durchgeführt. Sie dienen in erster Linie der Behebung der Wohnungsnot, nicht eigentlich zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, müssen aber heute im engsten Zusammenhang mit ihr genannt werden.

Am 19. Oktober 1920 stellte der Premierminister fest, daß das Land jährlich ungefähr 100 000 neue Häuser braucht, die sowohl in den Kriegs- als auch in den Nachkriegsjahren nicht gebaut worden sind, so daß damals der Bedarf auf 500.000 Häuser zu schätzen war.

Der Bedarf an Wohnungen läßt sich, wenn das Angebot fehlt, verhältnismäßig leicht einschränken, aber ebenso leicht wächst mit steigendem Angebot auch die Nachfrage wieder, und da ein großer Teil ungelernter und Hilfsarbeiter Beschäftigung finden können, so ist das Baugewerbe ein geeignetes Gebiet, auf dem Betätigung für Arbeitslose geschaffen und zugleich produktivste Arbeit geleistet werden könnte.

1) The Third Winter of Unemployment, S. 85.
2) Labour Gazette 1914 S. 261.
3) „ „ 1920 S. 428.

Der Ausführung eines solchen Bauplanes stellen sich jedoch große Hindernisse entgegen. Ein auf mehrere Jahre sich erstreckendes Bauprogramm bedeutet eine gesicherte Nachfrage nach Materialien und treibt naturgemäß den Preis der Rohstoffe in die Höhe. Das bedeutet eine Gefährdung der Durchführung des Planes, weil der bewilligte Kostenanschlag überschritten werden müßte.

Für diesen Zusammenhang viel wichtiger ist die Beschaffung der erforderlichen Arbeitskraft. Man sollte zunächst annehmen, daß dies angesichts der großen Arbeitslosigkeit nicht schwierig sein könnte. Doch das Baugewerbe gehört zu den wenigen Produktionszweigen, in denen seit dem Kriege eine Knappheit an Arbeitern, besonders Maurern, Dachdeckern und Stuckateuren herrscht, wodurch die Beschäftigungsmöglichkeit für ungelernte Arbeiter des Baugewerbes naturgemäß erschwert wird. Die Gründe für jene Knappheit an Arbeitskräften sind naheliegend: Der Bauarbeiter ist großen Gefahren, mehr als in anderen Gewerben ausgesetzt, heftigen Saisonschwankungen unterworfen, außerdem auch in der guten Saison abhängig vom Wetter, alles Momente der Unsicherheit im Leben und in den Verdienstmöglichkeiten des Arbeiters; dazu kommt eine Depression im Baugewerbe, die von 1905 bis zum Ausbruch des Krieges anhielt. Während des Krieges ging dann ein großer Teil der Arbeiterschaft zu den Munitionsfabriken und in den Maschinen- und Schiffbau über, wo guter Lohn und regelmäßige Tätigkeit gesichert waren, und kehrten nach dem Krieg nicht unmittelbar und nur zum Teil in die alte Beschäftigung zurück. Es fehlte vor allem der Nachwuchs, denn die heranwachsende Jugend, die nicht in das Heer eintrat, ging vor allem in die Kriegindustrie.

Das Bestreben der Regierung mußte daher zunächst dahin gehen, den Mangel an gelernten Arbeitskräften zu beseitigen. Könnte man Maschinen- und Schiffbauer schnell auf die Maurertätigkeit umstellen, so wäre das Problem leicht gelöst. Aber bei der heutigen Differenzierung ist das nicht mehr möglich. Abhilfe konnte nur dadurch geschaffen werden, daß durch Änderung der Bedingungen einerseits und durch Beseitigung der künstlichen Hemmungen andererseits der Zustrom gefördert wurde. Die Gewerkschaften waren jedoch nicht leicht bereit, eine „dilution" zuzulassen, denn es sollte nur eine abgekürzte und also unvollkommene Ausbildung für die Neueintretenden gegeben werden.

Wenn ferner eine Regierung einen Hausbauplan entwirft und mit seiner Ausführung beginnt, so ist damit noch keine Garantie gegeben, daß spätere Regierungen sie durchführen werden. Und selbst wenn sie das Programm zu Ende führten, so ist doch nach einer Reihe von Jahren, auf die sich das Programm erstreckt, der außerordentliche Bedarf an Häusern und somit an Arbeitern für das Baugewerbe gedeckt, grade in der Zeit, in der die Betätigung nach einem solchen Regierungsentwurf den größten Umfang erreichen würde, und die über die übliche Höhe hinaus zugelassenen Lehrlinge müßten einer in einigen Jahren beginnenden dauernden Arbeitslosigkeit entgegensehen.

Entwürfe der Regierung, die die Ausbildung von 50.000 Kriegsteilnehmern — für diese mußte zuerst Arbeit geschaffen werden — voraussahen, wurden anfangs weder von den Gewerkschaften noch von den Arbeit-

geberverbänden angenommen. Ein neuer Plan wurde vom Arbeitsminister im März 1921 im Unterhaus vorgelegt und erhielt die Zustimmung der Arbeitgeberverbände, während die Trade Unions auf ihrem ablehnenden Standpunkt verharrten und dadurch die Ausführung fast unmöglich machten.

Für die Ausbildung kamen vor allem junge Leute in Betracht, die, ohne etwas gelernt zu haben, in den Krieg gezogen waren, während der Hochkonjunktur Beschäftigung gefunden hatten und nun arbeitslos waren, sodaß gleichzeitig eine der schwierigsten Aufgaben der Übergangszeit teilweise gelöst werden sollte. Es wurde eine zweijährige Lehrzeit vorgesehen, während welcher die Regierung Lohnzuschüsse gibt. Sie übernimmt ferner die allgemeine Verantwortung für die Verwaltung des Planes, der von Ortskomitees durchgeführt werden sollte. Diese sollten sich ursprünglich aus Mitgliedern der Arbeitgeber- und -nehmerverbände zusammensetzen, da jedoch die letzten ihre Mitwirkung verweigerten, so waren jene allein vertreten. Ihre Aufgabe ist es, Bewerbungen, die durch die Arbeitsnachweise vermittelt werden, zu prüfen und gegebenenfalls an die einzelnen Arbeitgeber weiterzugeben. Im April 1921 konnte mit der Durchführung begonnen werden. Bis zum Juni 1921 hatten sich bereits über 17.000 Kriegsteilnehmer gemeldet, aber nur ein kleiner Teil der Bewerbungen konnte damals und auch später tatsächlich berücksichtigt werden. Infolge der während der Hochkonjunktur schnell steigenden Kosten sah sich nämlich die Regierung gezwungen, ihre den Ortsbehörden und gemeinnützigen Gesellschaften zugesagte Unterstützung bei Bauten vom Juli 1921 ab auf eine Häuserzahl von 200.000 für Großbritannien (176.000 für England und Wales und 24.500 für Schottland) zu beschränken [1]. Die auf Grund des so veränderten Planes zu bauenden Häuser reichten gerade aus, um die bereits vorhandenen Arbeitskräfte mit Einschluß einer Zahl von neu eingestellten Kriegsteilnehmern in England und Wales für ein Jahr, in Schottland für zwei Jahre zu beschäftigen. In dieser Form dient also das Housing Scheme nur dazu, die Arbeitslosigkeit nur innerhalb des Baugewerbes selbst zu mindern, nicht aber von den übrigen Arbeitslosen einen bedeutenden Teil zu absorbieren. Das Maximum wurde aber nicht einmal erreicht. Am 31. März 1923 waren seit dem Inkrafttreten des ersten Hausbaugesetzes von 1919 nur 159.000 Häuser mit Staatshilfe gebaut worden [2], während schon 1920 der Bedarf auf 500.000 geschätzt worden war. Die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe war unter den ungelernten Bauarbeitern noch immer sehr groß und im Jahre 1922 auf einen Durchschnitt von 17,8 % gestiegen, der 1923 auf 13,8 % fiel.

Unter dem 31. Juli 1923 kam ein neues Hausbaugesetz heraus, das die Befugnis der Regierung zur Unterstützung der Ortsbehörden und gemeinnützigen Gesellschaften beim Bau von Häusern sehr erweiterte. Aber es war dem Bedarf entsprechend noch nicht umfassend genug. Es sei noch einmal hervorgehoben, daß bei diesen Plänen die Bedürfnisbefriedigung, nicht die Arbeitsbeschaffung an erster Stelle steht.

1) Labour Gazette 1921 S. 394.

2) European Housing Problems since the War, Internat. Labour Office. Stud. a. Reports. Series G (Housing and Welfare) Nr. 1, Geneva 1924 S. 100.

1924 brachte der Gesundheitsminister Wheatley von der Labour Regierung ein neues, groß angelegtes Programm für den Bau von Arbeiterhäusern heraus. Die Einzelheiten des Entwurfes sind in diesem Zusammenhange nur insoweit von Bedeutung, als sie die Arbeiterfrage berühren. Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und Mangel an Wohnungen und zu ihrer Herstellung Mangel an geeigneten Arbeitskräften auf der anderen Seite, diese beiden Mißstände zu beseitigen, ist gegenwärtig die wichtigste innenpolitische Aufgabe Englands.

Die Unterstützung der Ortsbehörden beim Hausbau vonseiten des Staates ist gesetzlich von Lst. 6 jährlich für 20 Jahre auf Lst. 9 pro Haus für 40 Jahre erhöht worden [1]. Sie soll für die Häuser gezahlt werden, die nach dem Plan innerhalb von 15 Jahren gebaut werden und deren Zahl auf 2,5 Millionen veranschlagt wird. Es bedeutet dies eine Belastung der Gesamtausgaben des Staates in Höhe von insgesamt Lst. 900 Mill. für 55 Jahre. Die Ortsbehörden, die Lst. 4 10 s beitragen sollen, haben keine Garantie für die Durchführung des Programmes übernommen. Da der Gesundheitsminister aber das Recht haben soll, bei fehlender Bautätigkeit der Gemeinden auch Private zu unterstützen, so ist eine gewisse Garantie für ausgedehnten Hausbau und für regelmäßige Aufträge im Gegensatz zu früheren Bauprogrammen gegeben. Es ist deshalb viel eher mit einer Mitwirkung der Gewerkschaften zu rechnen. Darüber sind sich jedoch der Gesundheitsminister wie alle übrigen Beteiligten klar: An eine „Verwässerung" der gelernten Arbeiter, wie sie 1920 durch schnelle Ausbildung von 50.000 Kriegsteilnehmern geplant war, darf nicht wieder gedacht werden. Eine gründliche 3- oder 4-jährige Ausbildung ist unerläßlich. Daraus geht hervor, daß die Bautätigkeit zunächst noch beschränkt sein muß (geplant sind für 1925 90.000 Häuser) und nur allmählich ansteigen kann (bis zu 225.000 in den Jahren 1934 1939), daß aber später, wenn die Zahl der Arbeiter stark angewachsen und die Beschäftigung am größten ist, die staatliche Unterstützung aufhört und, falls die Privatinitiative fehlt, die dann einsetzende Arbeitslosigkeit im Baugewerbe aus dem gleichen Grunde wie jetzt im Schiffs- und Maschinenbau und in der Schwerindustrie umso größer und anhaltender sein kann. Doch hängt dies natürlich von den dann herrschenden Verhältnissen ab.

Für die Gegenwart und die nächste Zukunft bedeutet dieser Plan, selbst wenn er schnell und vollkommen durchgeführt wird, keine wesentliche Erleichterung auf dem Arbeitsmarkt. Nimmt man den günstigsten Fall an, daß zunächst alle Arbeitslosen des Baugewerbes bis auf das nie zu vermeidende Minimum von etwa 2 % Arbeit finden, so bedeutet das eine Verminderung der Arbeitslosen um 55 000, wenn man das Minimum der Arbeitslosen im Sommer 1924 zugrunde legt. Für die neue Ausbildung kommen vor allem junge Leute in Betracht, also ein naturgemäß nur geringer Teil der jetzt arbeitslosen Jugendlichen, und der Nachwuchs, wodurch nur eine Zunahme der Arbeitslosigkeit verhindert wird, ferner auch ungelernte und angelernte Arbeiter, die schon eine gewisse Geschicklichkeit und Kenntnis im Baufach erworben haben. Diese machen dann allerdings Platz frei für Arbeitslose, die keine besondere Fähigkeit besitzen.

---

1) Labour Gazette 1924, S. 278.

Von größerer Bedeutung ist die indirekte Wirkung, die Belebung verschiedener Industrien, die durch die Förderung des Hausbaues herbeigeführt werden würde. Da das Housing Scheme jedoch in erster Linie zur Behebung der Wohnungsnot gerade der ärmeren Schichten und nicht zur Minderung der Arbeitslosigkeit dienen soll, so ist vorgesehen, daß das Material bei gleicher Qualität da gekauft werden soll, wo es am billigsten ist, ohne Rücksicht darauf, ob das nun In- oder Ausland ist.

Eine zweite indirekte Wirkung kann ein ausgedehnter Hausbau auf den Arbeitsmarkt ausüben: Es wird, wenn die Wohnungsnot geringer ist, leichter sein, den Arbeiter zu veranlassen, aus einer Gegend, in der die Arbeitslosigkeit in seinem Gewerbe besonders groß ist, in eine andere mit geringerer Arbeitslosigkeit oder mit Mangel an Arbeitskräften überzusiedeln.

Das Resultat ist also, daß die Hausbaupläne bisher nur ganz wenig zur Behebung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, und daß auch dem neuesten großen Programm wenigstens in den nächsten Jahren keine sehr große Bedeutung als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit zukommt.

Zweites Kapitel.

Einwirkungen auf den Arbeitsmarkt von seiten des Marktes.

§ 1. Einwirkungen vom ausländischen Markt.

Von viel größerer Bedeutung als die Einwirkungen von der Produktionsseite sind die Einwirkungen vom Markt her. Das Zentralproblem für die englische Wirtschaft ist die Frage des Außenhandels. Als eins der am dichtesten bevölkerten Länder der Erde ist England darauf angewiesen, Nahrungsmittel und Rohstoffe in großen Mengen vom Ausland zu beziehen. Nur 25—26 % seines Kornbedarfes wird in England angebaut [1]. Dagegen hat es Maschinen und Arbeiter für die Produktion hochqualifizierter Industrieerzeugnisse. Auch hierin ist es vom Ausland abhängig. Dies muß ihm erstens die Rohstoffe, die es für seine Fabrikation benötigt, liefern und ihm zweitens seine Industrieprodukte, die es selbst gar nicht verwerten kann, abnehmen. Nach einer Schätzung von Prof. Bowley stammten 1913 vom durchschnittlichen im Inland produzierten Einkommen 30 % direkt oder indirekt vom auswärtigen Handel. Die Wollindustrie arbeitete nur zu $^1/_3$, die Baumwollindustrie zu 20 % für den Inlandsbedarf. Von der Eisen- und Stahlproduktion gingen direkt und indirekt etwa 75 % ins Ausland, von der Kohlenproduktion direkt 36 % [2]. Diese Zahlen genügen, um erkennen zu lassen,

1) Unemployment in its national and international aspect, Mr. E. F. Wise's Speech, S. 12.

2) The Case for Free Trade, Supplement to the Economist, November 17, 1923, S. 3 „Importance of Britain's Exports."

wie Englands Industrie und ihre Arbeiterschaft betroffen werden müssen, wenn aus irgend welchen Gründen der Export zurückgeht oder nicht in gleichem Maße wächst wie die Bevölkerung. Wie schon in der Einleitung gezeigt wurde, ist der Export in der Nachkriegszeit sehr gesunken. Er betrug, um es zu wiederholen, in Lst., umgerechnet auf Preise von 1913: [1])

	1913	1919	1920	1923
Mill.	525,2	288,1	372,5	404,4

Der Rückgang gegenüber 1913 beträgt also noch 1923 für England 23,4 %.

Die Gründe für diesen Rückgang lassen sich in den drei Punkten zusammenfassen:

a) Fehlende Kaufkraft der Absatzstaaten,

b) fehlende politische und wirtschaftliche Sicherheit für den internationalen Verkehr,

c) zunehmende Industrialisierung in früheren Abnehmerstaaten.

a) Fehlende Kaufkraft in den Absatzstaaten.

Die Verwendung großer Summen zu unproduktiven und unwirtschaftlichen Zwecken, die Zerstörung von Produktionsanlagen mußten notwendig zu einer Verarmung der am Kriege beteiligten Länder führen. Auch die menschlichen Arbeitskräfte wurden während des Krieges geschwächt; die Leitungsfähigkeit steigt nur langsam auf die frühere Höhe an, während gerade gesteigerte Produktivität ein Mittel wäre, um die materielle Verarmung auszugleichen. In Rußland, Österreich und Deutschland hat außerdem die Inflation zu Verschleuderung von Werten geführt und ermöglicht, daß Staatsschulden mit Verlusten der gesamten Volkswirtschaft getilgt wurden. Da der innere Wert der Zahlungsmittel lange Zeit höher stand als ihr Wechselkurs gegen das Ausland, so wirkte die Inflation einfuhrhemmend und exportfördernd, wodurch Deutschland, das stets als gefährlicher Konkurrent gefürchtet war, trotz seiner Niederlage auf dem Weltmarkt durch das berüchtigte „Valuta-Dumping" konkurrenzfähig war. Dazu kommt die importfeindliche Tendenz in Rußland, das außerdem infolge langer innerer Unruhen und wiederholter Mißernten einen starken Ausfall an Eigenproduktion hatte.

1913 entfielen auf Deutschland 7,75 % der Ausfuhr britischer Erzeugnisse, 1920, das doch für England ein Jahr der Hochkonjunktur war, 1,5 %; auf Rußland 1913 3,4 %, 1920 0,89 %, während der Anteil der britischen Besitzungen und der Vereinigten Staaten ungefähr gleich geblieben ist. d. h. absolut genommen, ist auch hier der Import der britischen Erzeugnisse zurückgegangen (britische Besitzungen: 1913 37,1 %; 1920 37,5 %; USA: 1913 5,3 %; 1920 5,8 %) [2]).

Aber nicht nur direkt wird der Export Englands durch die Verarmung Zentraleuropas beeinflußt. Die indirekte Wirkung darf nicht übersehen werden. Die mittel- und osteuropäischen Staaten sind bedeutende Abnehmer überseeischer Erzeugnisse. China, Japan, Indien, Australien usw. können nicht in gleichem Umfang wie früher in England kaufen, wenn ihre europäischen

1) Is Unemployment inevitable? S. 14 Part I, Survey and Forecast.

2) Berechnet aus den Angaben in Statesman's Yearbook 1914 S. 75—77, 1921 S. 70—73.

Absatzmärkte an Aufnahmefähigkeit eingebüßt haben. So exportierte z. B. Südafrika Wolle in großen Mengen nach Deutschland, das zu ihrer Verarbeitung Spezialmaschinen besitzt, die England nicht hat. Die fertigen Tuche wurden hauptsächlich nach Rußland exportiert. Diese Möglichkeit war nach dem Kriege nicht mehr vorhanden. Deutschland mußte seine Bestellungen in Südafrika einstellen, das seinerseits nicht mehr in der Lage war, in gleichem Maße wie früher nachfragend auf englischen Märkten aufzutreten [1]).

Auch im Zusammenhang mit der Verarmung Europas steht die Tatsache der sog. Preisschere. Nach dem Kriege haben sich die Preise für landwirtschaftliche Produkte in entgegengesetzter Richtung entwickelt wie die der Industrieprodukte, verglichen mit ihrem Stand von 1914. In Rußland standen die Großhandelspreise, wenn man die der Vorkriegszeit gleich 100 setzt, für Industrieprodukte im Oktober 1923, als die Schere am weitesten geöffnet war, auf 171, die der landwirtschaftlichen Produkte auf 49 [2]). Setzt man die Goldmarkpreise von 1913 gleich 100, so betrugen im Januar 1924 die für Roggen 117, die für Weizen 119, die für Hafer 126 (in Chicago), dagegen die für Kohle 173, die für Eisen 170 (in England) [3]). Wenn im Jahre 1913 auf 100 Einheiten Roggen 100 Einheiten von Industriestoffen entfielen, so 1918 92, 1919 59, 1920 32, 1921 67, 1922 99, 1923 66 [4]). Das bedeutet, daß die Kauffähigkeit der Agrarländer gegenüber den Industrieländern, also vor allem auch England gegenüber sich sehr vermindert hat. Mit einer bestimmten Menge landwirtschaftlicher Erzeugnisse, mit der vor dem Kriege eine bestimmte Menge Industrie-Erzeugnisse gekauft werden konnte, konnte nach dem Kriege nur ein Bruchteil davon erworben werden. Die Nachfrage jener Länder auf dem englischen Markte mußte daher zurückgehen. Es liegt innerhalb der Weltwirtschaft das gleiche Problem vor wie in England selbst — in allen modernen kapitalistischen Staaten —. Wie es hier Volksschichten gibt, so gibt es dort ganze Staaten, deren Bedarf groß, deren Zahlungsfähigkeit aber gering ist, und infolgedessen kann der Wirtschaftsapparat nicht so arbeiten, wie es wünschenswert und bei veränderten Bedingungen denkbar wäre.

Angesichts der Tatsache, daß der englische Handel und der englische Export lebensnotwendig für Englands Industrie und Arbeiterschaft sind, muß mit allen Mitteln, die England selber zu Gebote stehen, auf seine Wiederbelebung hingearbeitet werden.

Die Verarmung vieler Staaten ist ein Problem, das durch England nicht zu lösen ist. Soweit die Ententestaaten betroffen sind, hat England in der Balfour-Note vom 1. August 1922, an der auch heute noch festgehalten wird, erklärt, daß es auf den Teil seiner Kriegsschuldenansprüche verzichtet, der über die Summe hinausgeht, die es selbst an Amerika zu zahlen hat.

Durch Zeichnung von Anleihen für darniederliegende, aber entwicklungsfähige Länder wie Österreich und Ungarn ist zur Hebung der wirtschaftlichen Lage jener Staaten beigetragen worden, allerdings auf einem Wege, der

1) Unemployment in its nat. a. intern. aspect, S. 15.

2) Aus der Volkswirtschaft der UdSSR, 3. Jahrg. Nr. 6—7, S. 17.

3) Berichte über Landwirtschaft 1924, Bd 1., Heft 3—4, Paul Bramstedt. Die Kaufkraftschwankungen von Gold, Roggen und Kohle, S. 88.

4) Ebenda, S. 135.

seiner Natur nach nur indirekt und langsam zum Ziele führen kann. Der Plan, eine englische Anleihe an Rußland in Form von Realkrediten zu geben, ist infolge prinzipieller und politischer Schwierigkeiten bisher noch nicht zur Ausführung gekommen. Sie könnte nicht nur indirekt zur Hebung der russischen Wirtschaft und des Außenhandels beitragen, sondern auch direkt zur Minderung der Arbeitslosigkeit in England dienen, denn der russische Agrarstaat braucht gerade die Erzeugnisse der Schwer- und Maschinenindustrie, die unter großer Arbeitslosigkeit leidet.

Auch eine englische Politik, die die Wiederherstellung eines wirklichen Friedenszustandes und die Rückkehr normaler wirtschaftlicher Verhältnisse erstrebt, nicht nur für das eigene Land, sondern für alle Länder, die zugleich die Unsicherheit rein politischer Art beseitigen würde, kann allein fast garnichts, im Verein mit den übrigen Ländern viel, aber auch nur sehr langsam erreichen. Eine solche Politik, die auf die Rückkehr geordneter Beziehungen zwischen Europas Staaten und im Weltverkehr hinausläuft, ist von Mac-Donald eingeschlagen worden und wird von seinem Nachfolger fortgesetzt, und es bleibt abzuwarten, ob dadurch nicht die gründlichste Gesundung des gestörten Wirtschaftslebens herbeigeführt werden kann.

Die europäische Verarmung ebenso wie die Preisschere lassen als größtes Hindernis für den Export Großbritanniens die hohen Preise der englischen Erzeugnisse erscheinen. Während dies allgemein zugegeben wird, ist man doch sehr verschiedener Meinung darüber, welcher Kostenbestandteil am besten und notwendigsten verkürzt werden müsse. Die einstimmige Ansicht der Unternehmer ist die, daß die Löhne zu hoch sind und herabgesetzt werden müssen. Man kann diese Forderung bei allen Lohn- und Streikverhandlungen hören, in allen Wirtschaftsberichten lesen, auch gerade im Zusammenhang mit den Exportschwierigkeiten. Es ist richtig, daß die englischen Löhne in ihrem Realwert etwa doppelt so hoch sind wie die deutschen und auch erheblich höher als in den meisten anderen Ländern.

Wenn man die durchschnittliche allgemeine Lohnindexzahl (berechnet für Nahrungsmittel) am 1. Juli 1924 gleich 100 setzt, so ist die für Berlin 55, für Brüssel 59, für Paris 73, für Amsterdam 89 [1]. Der Londoner Exporteur muß also in seine Preise eine größere Lohnsumme einkalkulieren als seine Konkurrenten in Berlin oder Brüssel. Es scheint ohne weiteres klar zu sein, daß der Wohlstand der englischen Arbeiterschaft schuld daran ist, daß es ihr so schlecht geht, so paradox dieses klingt.

Gegen einen Lohnabbau sprechen jedoch eine ganze Zahl von Argumenten. Es gibt erstens zwei Staaten, in denen der Reallohn etwa doppelt so hoch steht wie in London, nämlich Kanada (Ottawa gleich 173) und die Vereinigten Staaten (Philadelphia gleich 214). Und doch gehören wenigstens die Vereinigten Staaten zu den mit England konkurrierenden und sehr konkurrenzfähigen Industriestaaten.

Ein Abbau ist außerdem aus sozialpolitischen Gründen möglichst zu vermeiden. Wenn die Aufwendungen vermindert werden müssen, so liegt es im Interesse der ganzen Volkswirtschaft, daß alle anderen Kostenbestandteile

1) Labour Gazette 1924, S. 392.

als der Lohn zuerst daraufhin untersucht werden, ob an ihnen Kürzungen vorgenommen werden können. Das ist bei dem heutigen Stand der Wirtschaft in den meisten Fällen möglich. Warum können die Vereinigten Staaten trotz ihrer hohen Löhne konkurrieren? Sie sind die ersten und heute noch die eifrigsten, die ihre Betriebe gut durchorganisieren. Rationalisierung und straffe Durchorganisierung, die zu beträchtlichen Ersparnissen unproduktiver Verwaltungskosten führen, sind abgesehen von Nordamerika noch nirgends gut durchgeführt.

Ferner zeigt sich, daß selbst in den englischen Industriezweigen, in denen die Löhne am meisten herabgesetzt worden sind (siehe 1. Abschnitt, 2. Kapitel § 2), im Kohlenbergbau und in der Schwer- und Maschinenindustrie, die theoretisch einen Vorteil gegenüber den übrigen Industrien genießen müßten, der angekündigte Aufschwung nicht eingetreten ist. Die beträchtliche Lohnsenkung, die hier vorgenommen worden ist, hat den betreffenden Industrien und ihren Arbeitern nicht den erwarteten Vorteil gebracht.

Wenn unter den Kohlenarbeitern 1923 die Arbeitslosigkeit stark zurückging, so liegt das nicht an den niedrigen Löhnen der Bergarbeiter, sondern daran, daß Deutschland durch den Ruhreinbruch konkurrenzunfähig gemacht worden war. Der englische Kohlenexport ging zurück und die Arbeitslosigkeit stieg, sobald Deutschland sich wieder etwas erholte.

Schließlich stehen einer Lohnherabsetzung noch prinzipielle Argumente entgegen. Später wird dargelegt werden, daß z. B. Hobson Lohnerhöhung als Maßnahme gegen die Arbeitslosigkeit ansieht, daß eine weitere Herabsetzung auf jeden Fall von den schlimmsten Folgen für den englischen Arbeitsmarkt begleitet werden würde (siehe 2. Abschnitt, 2. Kapitel § 2).

b) Fehlende politische und wirtschaftliche Sicherheit für den internationalen Verkehr.

Ein weiterer Grund für den Rückgang des Verkehrs liegt in der politischen Unsicherheit, eine notwendige Folge des Versailler Vertrages, der alles andere als eine Voraussetzung für eine friedliche und wirtschaftlich ersprießliche Zusammenarbeit der Völker Europas ist. Politische Wirren, Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln haben das Risiko, das bei Abschluß internationaler Kaufverträge eingegangen wird, so vergrößert, daß der englische Exporteur, selbst wenn Aufträge bei ihm vorliegen, vorsichtig und zurückhaltend sein muß. Größere Risiken noch als die rein politische Unsicherheit verursachen die Schwankungen der internationalen Wechselkurse. Wo in einem Land stabile Preise fehlen und der englische Exporteur damit rechnen muß, einen Erlös zu erhalten, der seine Produktionskosten nicht deckt, da fehlt jeder Anreiz für den Unternehmer, irgendwelche Transaktionen mit dem Ausland vorzunehmen und er wird es vorziehen, seine Betriebe stillzulegen und seine Arbeiter zu entlassen.

Um diese exporthemmenden Wirkungen wenigstens etwas zu beheben, hat sich die Regierung durch das Export Credit Scheme vom August 1920 verpflichtet, unter gewissen Umständen am Kapitalrisiko teilzunehmen, um so den Verkehr mit bestimmten, allerdings wirtschaftlich nicht sehr bedeutenden

Staaten Europas anzuregen. Das Handelsministerium wurde ermächtigt, bei Ausfuhr britischer Erzeugnisse britischen Exporteuren Kredite zu gewähren und bei solchen Transaktionen die Versicherung zu übernehmen, mit denen ein außergewöhnliches Risiko verbunden ist, wogegen auf anderem Wege eine Versicherung nicht bewirkt werden kann. Die Maximalhöhe der zu gewährenden Kredite ist Lst. 26 Mill. [1]).

Da das Handelsministerium in seiner Kreditgewährung sowohl in bezug auf die Höhe des Kredites als auch in bezug auf die zu unterstützenden Transaktionen sehr beschränkt war, wurde nicht sehr viel Gebrauch von dem Export Credit Scheme gemacht. Im Mai 1922 beliefen sich die gewährten Kredite und Garantieübernahmen auf nur Lst. 12,250.000 [2]).

Durch die Trade Facilities Act vom November 1921 wurde das Export Credit Scheme in jeder Beziehung erweitert [3]). Die Zahl der Länder wurde nicht mehr beschränkt, sondern Kredite wurden für Exporte zu jedem ausländischen Markt gegeben, die Gewährung und Rückzahlung der Kredite wurde bis zum 8. September 1927 ermöglicht, nur die Maximalhöhe blieb Lst. 26. Mill.

Während bis dahin nur Barvorschüsse gegen Wechsel gegeben worden waren, wurden jetzt z w e i Möglichkeiten der Kreditinanspruchnahme gegeben:

1. Für sechs, oder mit Erneuerung für 12 Monate kann ein allgemeiner Kredit genommen werden, den der Schuldner verwenden kann, ohne bei jeder einzelnen Transaktion die Genehmigung des Departements einzuholen. In dem Fall, daß der ausländische Importeur zahlungsunfähig wird, trägt das Departement 42,5 % des Verlustes.

2. Ein besonderer Kredit wird für eine einzelne Transaktion gewährt, die vom Departement geprüft wird, und zwar in Form einer Garantie des Wechsels, der gegen die verschiffte Ware gezogen worden ist. Wenn der fremde Importeur Sicherheiten zur Einlösung des Wechsels am Fälligkeitstag gestellt hat, so hat das Departement kein Rückgriffsrecht gegen den britischen Exporteur. Trifft jene Voraussetzung jedoch nicht zu, so erhält das Departement 50 % eines etwaigen Verlustes.

Um die Kreditnahme bei Banken ebenfalls zu erleichtern, erklärte sich das Handelsministerium bereit, im Falle eines Verlustes der Banken 70 % zu übernehmen, wenn es sich um Exportkredite ähnlicher Art handelt, wie es selbst sie ausgibt [4]).

Diese günstigeren Bedingungen führten allmählich doch zu einer größeren Inanspruchnahme des Kredites. Im September 1922 waren es Lst. 21 Mill., sodaß nur noch ein verfügbarer Überschuß von Lst. 5 Mill. blieb. Der in Anspruch genommene Kredit schwankt natürlich stark, ist aber im allgemeinen wieder sehr zurückgegangen. So betrug er am 10. September 1923, nachdem durch den Ruhreinbruch die Unsicherheit in den europäischen Verhältnissen noch vergrößert war, nur Lst. 11 Mill. [5]) und hat auch noch 1924 abgenommen, sodaß am 28. Februar 1925 nur Kredite in Höhe von Lst. 4,725 Mill. gewährt waren [6]).

1) The Third Winter of Unemployment, S. 56.
2) Labour Gazette 1922, S. 247.
3) The Third Winter of Unemployment, S. 56, 57.
4) „ „ „ „ „ S. 57.
5) Labour Gazette 1923, S. 316.
6) „ „ 1925, S. 119.

Wenn die Vergünstigungen des Export Credit Scheme nur sehr wenig in Anspruch genommen worden sind, so zeigt dies, wie schwer es ist, aktiv auf die Belebung des Handelsverkehrs einzuwirken. Nicht jede Gelegenheit zu einer Transaktion wird benutzt zu einem Gesuch beim Kreditdepartement, denn wo das Vertrauen fehlt, bietet selbst die Verringerung des Verlustes auf 57 $^1/_2$ oder 50 % keinen Anreiz zur Ausführung.

Der Hauptzweck des Kreditgesetzes war eine billige Kreditgewährung in einer Zeit, als der Diskontsatz auf 7 % stand, aber schon im Laufe des Jahres 1921 sank er auf 5 % und stand seit dem 13. Juli 1923 ein Jahr lang auf 3 %.

Der Hauptvertreterin der englischen Kreditversicherung, der Trade Indemnity Company Ltd., ist es neuerdings gelungen, die Regierung für einen Plan zu interessieren, der dem Exporteur eine Versicherung gegen jede Art von Risiko ermöglicht [1]). Die privaten Versicherungsgesellschaften haben bisher nur die Haftung für Verluste übernommen, die aus Verfehlungen des Schuldners herrühren. Nun ist die Regierung aufgefordert worden, und sie scheint nicht abgeneigt zu sein, gegen Beteiligung an den Versicherungsprämien die Haftung für Verluste durch politische Ereignisse zu übernehmen. Es wird dann dem Exporteur möglich gemacht, auch Lieferungen an solche Länder zu übernehmen, denen er angesichts rein politischer oder wirtschaftspolitischer Unsicherheiten ohne Versicherung längere Kredite zu gewähren nicht imstande gewesen wäre. Von dieser Versicherung gegen politisches Risiko sollen natürlich nur Exporteure britischer Waren Gebrauch machen können. Wenn ähnliche Bedingungen aufgestellt werden wie für die Kreditnahme nach dem Export Credit Scheme, wenn der Exporteur selbst noch zu einem genügend hohen Teil an etwaigen Verlusten beteiligt ist, so hat die Regierung gleichzeitig eine Garantie dafür, daß ihre Hilfe nicht für zu gewagte und spekulative Transaktionen in Anspruch genommen wird. Sollte dieser Plan zur Wirklichkeit werden, so würde der englische Kaufmann einen großen Vorteil anderen Exporteuren gegenüber auf fremden Märkten haben, was von günstiger Auswirkung auf den englischen Arbeitsmarkt sein könnte.

c) Zunehmende Industrialisierung in früheren Abnehmerstaaten.

Während die Verarmung der Konsumentenländer und die Unsicherheit politischer Natur und wirtschaftlicher Art, die beide im wesentlichen auf den Weltkrieg zurückzuführen sind und eine besonders schwere Krise verursacht haben, über kurz oder lang normalen Zuständen weichen werden, besteht noch eine dritte, für England weit gefährlichere Ursache: Die fortschreitende Industrialisierung der überseeischen Agrarländer. Hierbei handelt es sich nicht um eine vorübergehende, sondern im Gegenteil um eine sich immer schärfer auswirkende Erscheinung. Wird der Konjunkturablauf durch die beiden erstgenannten Ursachen nur sehr verschärft und die Krise besonders

1) Berliner Tageblatt, Handelsteil, 27. Februar 1925.

schwer und anhaltend, so ist in dieser dritten ein Grund zu chronischer Arbeitslosigkeit gegeben. Es gibt gegenwärtig genug Optimisten, die dies nicht zugeben wollen, und dennoch darf es nicht außer acht gelassen werden.

England ist Lieferant von Industrieprodukten, aber schon seit einigen Jahrzehnten vor dem Kriege befinden sich unter den Exportwaren Maschinen und Instrumente, die in Übersee zur Herstellung mancher Waren dienen sollen, die bisher aus England bezogen wurden, und durch Englands akkumuliertes Kapital, das Anlage sucht, wird diese Entwicklung noch gefördert. Der Krieg, der alle Staaten mehr oder weniger zur Selbstgenügsamkeit zwang, hat die Entwicklung ganz besonders unterstützt.

Aber nicht nur um die Selbstversorgung jener Länder — der Ferne Osten, die Vereinigten Staaten und Kanada kommen vor allem in Betracht — handelt es sich; sie treten bei fortschreitender Entwicklung sogar als Konkurrenten Englands auf und besitzen in Bezug auf den Standort große Vorteile. In dieser Beziehung am gefährlichsten ist gegenwärtig Amerika, dessen Ausfuhr besonders nach Kanada und Ostasien in stetem Wachsen begriffen ist. Auch Japan hat sich während des Krieges zu einem gefährlichen Konkurrenten Englands im Fernen Osten entwickelt.

So ist z. B. der Anteil Großbritanniens und Irlands an der indischen Einfuhr von 64,2 % im Jahre 1913/14 auf 56,6 % i. J. 1921/22 und 57,8 % i. J. 1923/24 zurückgegangen, während gleichzeitig der der Vereinigten Staaten von 2,6 % i. J. 1913/14 auf 8,1 % 1921/22 gestiegen, allerdings 1923/24 wieder auf 5,6 % gefallen ist. Hier macht sich der ausgesprochene Boykott englischer Waren durch die Gandhi-Bewegung besonders bemerkbar. Japans Anteil, der 1913/14 auf 2,6 % gestanden hatte, betrug 1921/22 5,0 %, 1923/24 5,9 % [1].

Der Anteil der USA an der Einfuhr Japans war 1913 gleich dem Großbritanniens und zwar 16,8 %, 1920 war der Großbritanniens auf 9,9 % zurückgegangen, der der Vereinigten Staaten auf 37,4 % gestiegen [2].

An der chinesischen Einfuhr hat Großbritannien 1920 wieder den gleichen Prozentsatz zurückgewonnen, den es 1913 hatte, nämlich 16,8 %. Japans Anteil dagegen ist in der gleichen Zeit von 20,4 auf 28,6 %, der der Vereinigten Staaten von 6,1 auf 17,9 % gestiegen [3].

Die gleiche zurückgehende Tendenz weisen die Einfuhrziffern nach amerikanischen Staaten auf, wo die Konkurrenz der USA sich noch stärker als im Fernen Osten bemerkbar macht. Nach Latein-Amerika ist Großbritanniens Einfuhr von 23,3 % der Gesamteinfuhr i. J. 1913 auf 16,7 % 1920 zurückgegangen, die der Vereinigten Staaten von 24,3 % 1913 auf 50 % 1920 angewachsen [4].

Selbst im englischen Dominion, in Kanada, geht wie in Indien die englische Einfuhr durch das Vordringen der amerikanischen zurück. Großbritanniens Anteil an der Einfuhr nach Kanada betrug 1911/12 21,3 %, 1922/23 17,6 %. Dagegen stieg der Anteil der Vereinigten Staaten von 65,1 % i. J. 1911/12 auf 67,7 % i. J. 1922/23 [5].

---

1) Weltwirtschaftl. Nachr. 1922, S. 211, Wirtsch.-Dienst 1954, S. 1162.
2) „ „ „ 1922, S. 2828.
3) „ „ „ 1922, S. 2866.
4) Berechnet nach Angaben in Weltw. Nachr. 1922, S. 2851.
5) „ „ „ im Statesman's Yearbook 1913, S. 251; 1925, S. 291.

Es seien noch einige Zahlen über die steigende Eigenbedarfsdeckung der sich industrialisierenden Staaten gegeben. Indiens Import von Baumwollgarnen war 1920 um 60 % gegen 1914, der von Webwaren um 36,5 % gefallen, und während die Einfuhr von Baumwollfabrikaten 1914 mehr als 50 % der indischen Gesamteinfuhr betragen hatte, machte sie 1920 nur 28 % aus [1].

Es ist klar, was diese Entwicklung für England und seine Arbeiter bedeutet. Englands Wohlstand beruht auf internationaler Arbeitsteilung innerhalb der Weltwirtschaft. Diese Arbeitsteilung droht erschüttert zu werden durch die fortschreitende Industrialisierung der Agrarstaaten. Der Einwand, der vielfach gemacht wird, daß nämlich diese Länder, um ihren Getreide- oder überhaupt Rohstoffüberschuß los werden zu können, ihn notwendig gegen andere Güter austauschen müssen, ist deshalb nicht stichhaltig, weil sich mit wachsender Industrie die Bevölkerung stark vermehrt, wodurch sowohl der Eigenkonsum an Nahrungsmitteln als auch die Verarbeitung der Rohstoffe im eigenen Land zunimmt, wofür Deutschland und die Vereinigten Staaten Beispiele sind.

Wenn der Krieg und seine Nachwirkungen den aus der Vorkriegszeit bekannten periodischen Konjunkturablauf verstärkt, die Ausmaße vergrößert und so seinen Teil für die große und lange anhaltende Arbeitslosigkeit beigetragen hat, so muß man doch nach den letzten Ausführungen eine andere unheilvollere Deutung des Problems der Arbeitslosigkeit zulassen. Danach handelt es sich um eine chronische Arbeitslosigkeit, die in einer neuen Hochkonjunkturperiode nicht beseitigt werden kann, sondern bei gleichbleibender Bevölkerung in England sogar noch weiter wachsen muß. Ganz pessimistisch gesehen, würde also der Entwicklungsgang der sein, daß die überseeischen Agrarländer von Jahr zu Jahr ihren Bedarf in höherem Maße selbst decken, daß Hand in Hand mit diesem Autarkiestreben ein Rückgang der Nahrungsmittelabgabe gehen würde, daß also die in England zusammengedrängten Menschen sich nicht mehr von ihrer Hände Fleiß ernähren könnten. Rückgang der Bevölkerung, sei es durch Auswanderung, sei es durch Repressivwirkungen und Drückung des Lebensstandards, wäre die unvermeidliche Folge, der eine lange und dauernd anhaltende Arbeitslosigkeit vorangehen würde.

Deutschland und auch Amerika haben jedoch gezeigt, daß diese Folgen nicht unbedingt, wenigstens in absehbarer Zeit noch nicht eintreten müssen. Deutschland, das sich in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts zum zweiten Industriestaat nach England entwickelt hatte, hat 1913 mit 7,75 % [2] an erster Stelle unter den Abnehmern englischer Erzeugnisse gestanden; und Nordamerika, das während des Krieges von einem Einfuhr- zu einem Ausfuhr- und Gläubigerstaat geworden ist, steht nach dem Kriege mit 8 % (1923) [2] an erster Stelle. Die am meisten industrialisierten Staaten sind also, wenngleich sie auf fremden Märkten als Konkurrenten Englands auftreten, doch die besten Abnehmer englischer Erzeugnisse.

---

1) Manabendra Nath Roy, Indien. 1922, S. 16, 22.

2) Berechnet nach den Angaben des Statesman's Yearbook 1924, S. 59/60.

Das Emporwachsen der Industriestaaten ist auf jeden Fall ein zweischneidiges Schwert für England. Die Frage, ob jene sich industrialisierenden Länder ebenso wie Deutschland, das durch den Krieg aus dem Felde geschlagen werden sollte, als Konkurrenten mehr zu fürchten als als Konsumenten zu schätzen sind, ist von eminenter Bedeutung und nicht leicht zu beantworten. Bisher hat sich gezeigt, daß trotz starker Eigenproduktion in den Industrieländern immer noch eine große, ja sogar steigende Nachfrage nach englischen Erzeugnissen vorhanden ist. Das liegt einmal daran, daß England auf bestimmten Gebieten der Produktion eine Monopolstellung besitzt. So können bestimmte feine Gewebe dank des dort herrschenden feuchten Klimas nur in Lancashire hergestellt werden. Ferner steigen mit zunehmender Industrialisierung und Bevölkerungsvermehrung auch die Bedürfnisse, und dies wirkt sich auch auf den englischen Märkten in erhöhter Nachfrage aus. Endlich ist doch eine internationale Arbeitsteilung, wenn auch anderer Art, vielfach beibehalten worden. An die Stelle der Berufsteilung: Landwirtschaft — Industrie, ist die Spezialisierung in horizontaler oder vertikaler Richtung im gleichen Berufsgebiet — Industrie — getreten.

So hat z. B. i. J. 1914 ein Austausch zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich stattgefunden, wobei von Deutschland für Lst. 1,779.344 Maschinen nach UK, von UK für Lst. 1,061.391 Maschinen nach Deutschland geliefert wurden. Baumwollwaren und -Garne wurden von Deutschland im Werte von Lst. 4,748.256, von UK im Werte von Lst. 4,984.203 nach UK, bezw. Deutschland exportiert und an Wollwaren und -Garnen, obwohl Deutschland sie selbst herstellt, und sogar für Lst. 1,493.259 nach UK ausgeführt hatte, erhielt es 1914 aus UK für Lst. 4,170.011 [1]).

Die oben angeführten Zahlen Indiens deuten allerdings auf eine andere Entwicklung. Die dargelegte günstige Einwirkung der Industriestaaten auf den englischen Märkten stößt natürlich auf Grenzen, sobald immer mehr Länder sich industrialisieren. Als Deutschland und Amerika von Agrar- zu Industrieländern wurden, rückten andere Staaten an ihre Stelle, die ihren Lebensmittel- und Rohstoffüberschuß gegen Industrieerzeugnisse einzutauschen bereit waren. Da Land jedoch nur begrenzt auf der Erde vorhanden ist, kann dieser Prozeß sich nicht stets wiederholen. Die stark gesteigerte Nachfrage nach Lebensmitteln und Rohstoffen und das verminderte Angebot müssen die Preise dafür in die Höhe treiben und die alten Industrieländer zwingen, entweder ihren Export stark zu steigern, wofür aber nicht die nötige Nachfrage vorhanden ist oder aber bei gleichem Export sich mit geringeren Gegenwerten zu begnügen, d. h. den Lebensstandard, Reallöhne und -Gehälter herabzusetzen.

Um der Abhängigkeit vom Ausland zu entgehen, ist besonders von der konservativen Partei Englands immer wieder die Forderung aufgestellt worden, durch engen Zusammenschluß des englischen Mutterlandes mit seinen Dominions und Kolonien ein autarkes Imperium zu schaffen. Dem stehen jedoch die schwerwiegendsten Bedenken und größten Hindernisse entgegen und so ist es bisher noch nicht gelungen — selbst die aus den letzten Wahlen so mächtig

1) Statesman's Yearbook 1916, S. 958/59.

hervorgegangene konservative Partei wagt den Vorstoß nicht -- mit Hilfe von Schutzzoll und Imperial Preference zu möglichst vollkommener Selbstgenügsamkeit überzugehen.

Zwei Fragen tauchen auf: Erstens, ist es überhaupt möglich, ein autarkes Imperium zu errichten? Und zweitens, wenn ja, ist dann der englischen Arbeiterschaft ausreichende Beschäftigung gesichert?

Der Weg zum autarken Imperium führt über den Schutzzoll mit Imperial Preference. Dies bedeutet, daß England Getreidezölle einführen muß. Industriezölle bestehen schon als Schutz- und Erziehungszölle für eine ganze Reihe von Industrien und seit Februar 1925 ist durch erleichternde Bestimmungen die Einführung neuer Zölle vorbereitet worden. Die Dominions aber sind in erster Linie daran interessiert, daß Lebensmittelzölle eingeführt werden, von denen sie ganz oder teilweise befreit sein würden, während sie dem Mutterlande Zollermäßigungen oder -Befreiungen für die Einfuhr seiner Industrieerzeugnisse gewähren würden. Bevorzugung bei der Abgabe von Zöllen auf eingeführte Artikel erfährt England schon heute. In Australien genießen britische Waren einen Vorteil von 10—15 %, Neuseelands Tarifzölle sind für sie auf $^1/_3$ herabgesetzt, in Kanada hat England einen Konkurrenzvorsprung von 5—15 %, in Südafrika wenigstens 3 %. Australien verlangt ausdrücklich einen Nachweis, daß es sich um tatsächlich britische Erzeugnisse handelt, d. h., daß mindestens 75 % an Material und Arbeitsaufwand britischer Herkunft sind. Wenn nun England durch Übergang zum Schutzzollsystem den Dominions Vorzugsstellungen besonders für die Lebensmitteleinfuhr einräumen könnte, so würde mit einer noch schnelleren Entwicklung der Dominions zu rechnen sein, und mit ihrer wachsenden Aufnahmefähigkeit würde man eine zunehmende Unabhängigkeit von der Aufnahmefähigkeit fremder Märkte erwarten können.

Betrachtet man jedoch die Ein- und Ausfuhr Englands nach ihren Herkunfts- und Bestimmungsländern, so zeigt sich, daß England vorläufig noch zum größten Teil auf fremde Länder, in erster Linie Europa angewiesen ist.

Einfuhr Januar bis September in Prozenten: [1]

Von	1914	1920	1921	1922	1923
Europa	38,6	20,9	25,7	26,6	30,2
USA	16,0	29,5	26,5	22,1	17,4
And. fremde Staaten	15,9	21,5	17,5	20,0	20,1
Dominions	29,5	28,1	30,3	31,3	32,3

Ausfuhr Januar bis September in Prozenten: [1]

Nach	1914	1920	1921	1922	1923
Europa	34,8	41,1	32,2	36,2	35,1
USA	7,8	6,3	6,4	7,6	8,0
And. fremde Staaten	16,6	15,9	18,8	16,2	18,3
Dominions	40,8	36,7	42,6	39,3	38,6

Selbst der Getreideimport wird vorläufig noch zu $^3/_5$ vom Ausland bestritten: Im Durchschnitt der Jahre 1919—1922 wurden jährlich von den Kolonien 44,5, vom Ausland 65,6 Mill. Crts. Weizen eingeführt [2]. Andererseits geht auch der Export vorläufig zum größten Teil ins Ausland.

---

1) The Case for Free Trade, S. 33, reprinted from the Economist, November 17, 1923.
2) Ebenda, S. 34.

Aber selbst wenn es möglich wäre, innerhalb des Britischen Reiches für die Agrarprodukte der Kolonien einen gesicherten Markt zu schaffen und für England genügend Lebensmittel zu beschaffen, was übrigens zu einer Verteuerung der Lebenshaltung der englischen Arbeiterschaft führen würde, so stehen doch praktisch entgegengesetzte Tendenzen einem gesicherten interimperialen Absatz englischer Erzeugnisse hindernd entgegen. Die freie Konkurrenz kann ausgeschaltet werden, aber heute schon sind in den Dominions die jungen, sich erst entwickelnden Industrien gegen alle konkurrierenden Erzeugnisse, auch die britischer Herkunft, geschützt. Wenn auch der Export nach den Dominions im ganzen etwa konstant geblieben ist, so ist doch der nach Kanada, eines der meist entwickelten Dominions, zurückgegangen. Es betrug der Ausfuhranteil nach Kanada 1913 4,5 %; 1924 3,5 % [1].

Es ist also erstens der engere Zusammenschluß durch die abweisende Haltung der Dominions sehr fraglich, und zweitens lassen die aufblühenden Industrien einerseits und die noch wenig entwickelten Bedürfsnisse in den Kolonien andererseits es zweifelhaft erscheinen, ob der Zusammenschluß dem englischen Arbeiter volle Beschäftigung sichern würde.

Die fast stillstehenden Ziffern des englischen Exports nach den Dominions insgesamt sind ein ungünstiges Zeichen, da die Nachkriegszeit für eine fortschreitende Entwicklung der interimperialen Beziehungen besonders günstig war, denn die deutsche Konkurrenz war infolge der Niederlage nur gering.

Alle diese Bedenken haben bisher eine Einführung des strengen Schutzzollsystems (für Getreide) noch immer verhindert.

§ 2. Einwirkungen vom inländischen Markt.

Aber nicht nur die Nachfrage nach englischen Waren auf auswärtigen Märkten ist zurückgegangen, sondern auch die auf dem inländischen Markt. Beides hängt eng mit einander zusammen.

Im April 1925, also 3 Jahre nach der tiefsten Depression, weist die Labour Gazette immer noch folgende Arbeitslosenziffern in vorwiegend für den Inlandsmarkt arbeitenden Industrien auf: [2]

Schuh und Stiefel, Pantoffel, Holzschuh	10,2 %
Kleider, Mäntel und Modewaren	6,4 %
Schneiderei	6,0 %
Sägemühlen und maschinelle Holzarbeiten	10,0 %
Brot-, Biskuit- und Keksherstellung	9,7 %
Getränke	7,0 %
Kornmühlen	5,0 %
Eisenbahn	6,2 %
Druckerei und Buchbinderei	5,4 %
Gesamtarbeitslosigkeit	11,2 %

In dem Werk „Is Unemployment inevitable?“ ist die normale Arbeitslosigkeit mit 4,5–5 % angenommen worden [3], danach wäre also nur bei den Mühlen- und Druckereiarbeitern eine annähernd normale Höhe der

1) Berechnet nach Angaben des Statesman's Yearbook 1925, S. 60.
2) Labour Gazette 1925, S. 171.
3) S. 7 und Titelblatt.

Arbeitslosigkeit erreicht. In den übrigen Industriezweigen, die auch nur für den inländischen Bedarf arbeiten, kommt sie sogar z. T. nahe an den allgemeinen Durchschnitt heran. Selbst wenn man mit Pethick-Lawrence die normale Höhe auf 5—6 % ansetzt [1]), was bei der jetzigen genauen Statistik gerechtfertigt erscheint, so bleiben doch noch mehrere Gruppen bedeutend darüber.

Belebung des Inlandkonsums ist also ebenfalls erforderlich, wenn die Arbeitslosigkeit behoben werden soll. Hier ist ein Gebiet, das nicht außerhalb des Machtbereichs Großbritanniens liegt. Natürlich spielt auch hier die ausländische Nachfrage mit hinein. Wenn in den exportierenden Industrien die Beschäftigung schlecht und die Arbeitslosigkeit groß ist, so muß notwendig der Konsum zurückgehen.

Das wirksamste Mittel, den Inlandskonsum zu heben und damit das Problem der Arbeitslosigkeit wenigstens teilweise zu lösen, sieht J. A. Hobson, der Verfasser von „The Problem of the Unemployed," London 1896, und „The Economics of Unemployment," 1922, in einer allgemeinen Lohnerhöhung.

Ausgehend von der Theorie, daß der Wechsel der Konjunktur durch ein Mißverhältnis zwischen Sparen und Konsum herbeigeführt wird, indem in der Hochkonjunktur zu viel gespart, d. h. zu viel Kapital produziert wird, verglichen mit dem direkten Konsum, kommt Hobson zu der Schlußfolgerung, daß ein Ausgleich gefunden werden muß, der dieses Mißverhältnis aufhebt und damit Depression und Arbeitslosigkeit verhindert. Dies wird am besten dadurch erreicht, daß die Löhne im allgemeinen erhöht werden und im besonderen mit jeder Steigerung des Preises für das fertige Produkt in die Höhe gehen, damit die großen Gewinne der Unternehmer in der beginnenden Hochkonjunktur vermieden werden, die zu gesteigerter Kapitalproduktion Verwendung finden. Hohe Löhne werden fast gänzlich zu Konsumtionszwecken benutzt, denn der Lebensstandard der Arbeiterfamilie muß noch sehr erhöht werden, ehe ein Teil des Lohnes der Kapitalproduktion zur Verfügung gestellt wird. Da infolge der reduzierten Unternehmergewinne Erweiterungen und Neubauten geringer sein müssen als bisher in aufsteigender Konjunktur, kann es nicht zu einem glänzenden „boom" und infolgedessen nicht zu einer katastrophalen Depression kommen.

In der Argumentation ist von Bedeutung, daß die Einkommensverteilung an z w e i Stellen verändert werden soll. Erstens nämlich sollen die Löhne der Arbeiter erhöht werden. Dies an sich trägt schon zur Behebung der Arbeitslosigkeit bei. Höhere Löhne bedeuten erhöhte Kaufkraft in Händen einer großen Volksschicht und gesteigerte Nachfrage nach Gütern, bessere Beschäftigung der Industrie und Verminderung der Arbeitslosigkeit, immer vorausgesetzt, daß die Lohnerhöhung nicht eine Preissteigerung zur Folge hat, die die Nachfrage einschränkt. Wie wenig tatsächlich reduzierte Löhne zur Belebung einer Industrie beitragen können, zeigt der Fall der Berg- und Metallarbeiter. Allerdings würden auch gerade diese Industrien zunächst von einer Lohnsteigerung wenig Vorteil haben. Die erhöhte Kaufkraft würde sich zuerst in gesteigerter Nachfrage nach fertigen Konsumgütern bemerkbar machen und erst allmählich auf die Industrien in früheren Produktionsstufen zurück-

1) F. W. Pethik-Lawrence, Unemployment, S. 27,

wirken. Ich möchte an dieser Stelle die Aussage eines Mannes aus der Praxis anführen. J. W. Ogden, der Präsident der Webervereinigung (Amalgamated Weavers' Association) führte in bezug auf die Baumwollindustrie in Lancashire aus: [1]) „Man sagte uns, wir müßten die Waren sehr verbilligen, um unseren Handel mit Indien, China, Japan und anderen Märkten aufrecht zu erhalten. Als lenksame Arbeiter nahmen wir die (neuen) Lohnzahlungen an und sind von 215 auf 95 (%) über Listenpreis) herabgekommen. Ich sage als verantwortlicher Beamter, daß nicht eine Spindel in Lancashire, nicht ein Webstuhl als Resultat dieser Lohnreduzierungen heute mehr läuft als damals, ehe die Reduktion stattfand. Es scheint mir, daß dies keine Methode zur Hebung des Handels ist."

Hobson sieht zunächst das Problem von der Seite des Konsums an, der vor allem durch die große Masse der Arbeiter gesteigert werden muß. Die Nachfrage und ihre Voraussetzung, die Kaufkraft des letzten Konsumenten, für dessen Bedürfnisbefriedigung der ganze große Produktionsapparat aufgebaut ist, ist ausschlaggebend für den Beschäftigungsgrad in der Industrie. Aber Hobson gibt selbst zu, daß seine Lösung ohne weiteres nicht anwendbar ist. England ist keine geschlossene Volkswirtschaft, sondern in die Weltwirtschaft verflochten. Die letzten Konsumenten seiner Waren sind nicht nur in ihrer großen Masse die Arbeiter in englischen Industrien, sondern sind besonders auch die Arbeitermassen, die in deutschen, belgischen, französischen Fabriken für bedeutend niedrigere Entlohnungen tätig sind, deren Kaufkraft gering ist. Ein gemeinsames internationales Vorgehen wäre notwendig, um in allen Ländern gleiche oder annähernd gleiche Realentlohnungen zu schaffen, die dann nicht nur in jenen Ländern selbst, sondern auch in England zu gesteigerter Nachfrage nach Konsumgütern und in ihrer Auswirkung zu gesteigerter Produktionstätigkeit führen müssen.

Eine solche internationale Vereinbarung über Arbeitsbedingungen wäre auch noch aus einem anderen Grunde wünschenswert. Wenn die englischen Industrien nur für den Inlandskonsum arbeiteten, so hätten sie mit einer ihnen gleichgestellten Konkurrenz zu rechnen. Tatsächlich ist es so, daß die niedrigeren Löhne und längeren Arbeitszeiten, die erfahrungsgemäß auf längere Zeiträume eine gesteigerte Produktion nicht gewährleisten, doch gegenwärtig den konkurrierenden Industrien Zentral- und Westeuropas einen Vorsprung auf dem Weltmarkt geben, daß also eine weitere Lohnerhöhung in England die Differenz in den Arbeitsbedingungen noch vergrößern und die Konkurrenzunfähigkeit in den Exportgewerben noch verschlimmern würde, was durch eine gesteigerte Inlandsnachfrage nicht kompensiert werden kann. Solange also nicht in allen Ländern gemeinsam vorgegangen wird, würde die Lohnerhöhung in England nur schwer die gewünschte Wirkung haben.

Solche Vereinbarungnn haben jedoch nur sekundäre Bedeutung. Denn die Forderung Hobsons geht gerade dahin, daß keine Preissteigerung durch die erhöhten Löhne hervorgerufen werden darf. Die Zuschläge sollen nicht auf die Abnehmer abgewälzt werden. Dies würde nur zu einer nominellen Lohnerhöhung führen. Die Löhne müssen — und dies ist das zweite wichtige

1) Unemployment in its nat. and intern. aspect., S. 178.

Argument Hobsons — auf Kosten der Unternehmer gesteigert werden, damit die großen Gewinne nicht entstehen können, die zu bedeutenden Vermehrungen der Produktionsmittel führen, damit die sprunghaften Erweiterungen, die „Überproduktion," vermieden werden, denen notwendig ein Stillstand folgen muß.

Wenn man weiß, daß die Unternehmer ständig auf Herabsetzung der Löhne dringen, daß andererseits die Gewerkschaften in den ersten Jahren der Depression sich in Streiks zur Erhöhung ihrer Löhne erschöpft haben, und daß schließlich die internationale Zusammenarbeit der Staaten auch nur da von Erfolg gewesen ist, wo keine starken Interessen verletzt wurden, so fragt man sich: „Wie soll eine solche Lohnerhöhung erreicht werden?" und die Aussicht scheint sehr gering, daß zur Behebung der Arbeitslosigkeit Lohnerhöhungen stattfinden werden. Da sie aber schließlich im eigenen Interesse der Unternehmer liegen, so ist ihre Durchführung nicht ganz ausgeschlossen.

Nach Hobson sollen die Lohnveränderungen ohne Einfluß auf den Preis des Produktes sein und gesteigerten Konsum sichern. Worauf es ankommt, ist eine Steigerung der Reallöhne. Sie kann durch Herabsetzung der Preise erreicht werden, und zu diesem Zwecke muß derjenige Kostenbestandteil vermindert werden, dessen Reduktion nicht gleichzeitig eine Belebung der Industrie hemmt. Das ist, worauf schon an anderer Stelle hingewiesen wurde, zunächst dadurch möglich, daß nach amerikanischem Vorbild zu den rationellsten Produktionsmethoden übergegangen wird und die unproduktiven Kosten auf ein Minimum reduziert werden. Was Hobson theoretisch fordert, hat Ford praktisch durchgeführt. In seinem Buch »Mein Leben und Werk« sagt Ford auf Grund seiner Erfahrung[1]): „Das Herabdrücken der Löhne ist die leichteste und gleichzeitig die liederlichste Art, um einer schwierigen Situation Herr zu werden, von der Inhumanität ganz zu schweigen. In Wahrheit heißt das, die Unfähigkeit der Geschäftsführung auf die Arbeiter abwälzen." Und an anderer Stelle[2]): „Es zeugt von schlechter Geschäftsführung, Gewinn aus den Arbeitern oder Käufern herauszuschlagen; die tüchtigere Leitung muß das tun . . . Hütet euch, die Löhne zu verbilligen und das Publikum zu überteuern. Steckt Gehirn in eure Geschäftsmethode, Gehirn und noch mehr Gehirn. — macht die Sache besser als bisher, nur auf diese Art wird sämtlichen Parteien gedient und geholfen werden. Das läßt sich zu jeder Zeit erreichen." Ford gibt hier die Antwort auf die Frage, wie sich Hobsons Forderungen durchsetzen sollen. In ihrem eigenen Interesse werden die Unternehmer höhere Reallöhne zahlen müssen. Das wird nicht in der Weise geschehen, daß wie bei Ford nominell höhere Löhne gegeben werden, unter Verzicht auf die gewohnte Gewinnquote, sondern der Grundsatz: „Großer Umsatz, kleiner Nutzen" muß und wird sich viel mehr durchsetzen. Durch Herabsetzung der Preise von Inlandskonsumgütern bei gleichbleibenden Nominallöhnen wird die gesteigerte Nachfrage und damit der höhere Umsatz trotz des geschmälerten Gewinnes pro Einheit doch dem Unternehmer insgesamt gleichen Gewinn bringen und zugleich die Arbeitslosigkeit mindern.

1) Henry Ford, Mein Leben und Werk, einzig autorisierte deutsche Ausgabe von Curt und Marguerite Thesing, Leipzig, S. 159.

2) Ebenda, S. 182.

Dritter Abschnitt.

Die Arbeitslosigkeit als sozialpolitisches Problem.

Erstes Kapitel.

Die Arbeitslosenunterstützung.

Wie die Wirtschaftspolitiker, so hat das Problem der Arbeitslosigkeit natürlich auch, und zwar ganz besonders, die Sozialpolitiker beschäftigt.

Die Mittel, die gegen die Arbeitslosigkeit ergriffen werden können, sind dreifacher Art: Erstens kann durch Unterstützung die entstehende Not gelindert werden, ohne daß zu ihrer Beseitigung beigetragen wird. Zweitens können Arbeiten eigens zum Zweck der Behebung der Arbeitslosigkeit vorgenommen werden; sie dienen zwar direkt zu ihrer Verminderung, tragen aber ebenfalls zu ihrer eigentlichen Beseitigung nicht bei. Drittens können schließlich noch indirekte Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Gründe der Depression zurückgehen und sie zu beseitigen suchen. Dies letzte ist nicht Aufgabe der Sozialpolitik, sondern der Wirtschaftspolitik oder der Währungspolitik, wo immer irgend welche Mißstände bestehen, die Arbeitslosigkeit verursachen können. Dagegen hat die Sozialpolitik auf den beiden ersten Gebieten eine sehr rege Tätigkeit entfaltet.

§ 1. Die Arbeitslosenversicherung.

Weitgehende Hilfe brachte dem Arbeiter in der Zeit des wirtschaftlichen Niederganges die sehr gut ausgebaute Arbeitslosenversicherung, eine Maßnahme, die, wenngleich sie nichts bedeutet für die Verminderung oder Beseitigung der Arbeitslosigkeit und die Wiederbelebung der Wirtschaft, doch die schlimmsten Folgen der Erwerbslosigkeit, Verelendung, Entkräftung, Hungersnot verhindert, wenn genügend hohe Unterstützungen ausgezahlt werden können. Wie weit dies gelungen ist, wird im folgenden dargetan werden.

Die Vorläufer der allgemeinen Versicherungsakte von 1920 sind die National Insurance Acts von 1911 und 1916. 1911 wurden zunächst nur etwa $2^1/_4$ Mill. Arbeiter versichert, die der Gefahr der Arbeitslosigkeit besonders ausgesetzt sind, nämlich die des Baugewerbes, der Maschinen-, Schiffbau- und Holzindustrie. Während des Krieges, im Jahre 1916 wurde die Zahl auf 3,7 Mill. erweitert, indem auch die Arbeiter aller derjenigen Industrien zwangsversichert wurden, die Kriegszwecken dienten und bei Beendigung des Krieges zu Arbeitseinstellungen genötigt sein würden. Dazu zählen die Eisen- und Stahlwerke, überhaupt die Metallindustrien, ferner die chemische, die Munitionsindustrie und die Gummi und Leder verarbeitende Industrie.

Seit dem November 1918 trat praktisch an die Stelle beider Akte das „out-of-work donation scheme," das allen Männern und Frauen, die durch den Übergang vom Krieg zum Frieden arbeitslos wurden, von staatswegen eine Unterstützung gewährte. Im November 1919 hörten für diese die Zahlungen auf, für die Heeresentlassenen mußten sie jedoch noch weiter beibehalten werden und wurden 1921 in das Arbeitslosenversicherungsgesetz übernommen.

Die Unterstützungen durch den Staat waren natürlich nur für eine Übergangsperiode gedacht. Um aber eine möglichst große Zahl der Arbeiter gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit zu sichern, wurde am 6. August 1920 das Arbeitslosenversicherungsgesetz (Unemployment Insurance Act of 1920) vom König ausgefertigt und trat mit dem 8. November in Kraft.

Der Krieg ist eine Angelegenheit des Staates und für seine Folgen, wie die Arbeitslosigkeit der Heeresentlassenen, hat allein der Staat einzustehen. Im allgemeinen aber ist die Arbeitslosigkeit ebenso sehr eine Angelegenheit der Wirtschaft, von dessen Repräsentanten, nämlich Unternehmern und Arbeitern infolgedessen bei der Versicherung der größte Teil der Lasten übernommen wird.

Es sei noch einmal wiederholt, daß das Gesetz von 1920 fast alle Handarbeiter zur Arbeitslosenversicherung zwingt mit Einschluß der Kopfarbeiter, die im Jahre weniger als Lst. 250 verdienen. Ausgenommen sind nur Landarbeiter und Hausdienstpersonal. Doch ist im Mai 1925 ein Komitee ernannt worden, das die Zweckmäßigkeit einer Zwangsversicherung gegen Arbeitslosigkeit auch der Landarbeiter prüfen und evt. Vorschläge für die Einbeziehung in das allgemeine Gesetz oder für ein selbständiges Versicherungssystem machen soll [1]). Mit besonderer Genehmigung des Arbeitsministers können auch Arbeiter und Angestellte von Ortsbehörden und Betrieben zu öffentlichen Diensten wie Eisenbahnen usw. ausgenommen sein, sofern für sie die Gefahr des Verlustes der Arbeitsstelle nur gering ist. So wurden ungefähr $^2/_3$ der Arbeiterschaft des Vereinigten Königreiches (vom Dezember 1921 ab nur noch Großbritanniens und Nordirlands), 11,5 Mill. Menschen von dem neuen Gesetz betroffen.

Diesem ersten Gesetz von 1920 sind während der Depressionszeit eine Fülle ergänzender und abändernder Gesetze gefolgt, und noch immer werden ergänzende oder abändernde Bestimmungen getroffen.

Die wöchentlichen Beiträge zum Arbeitslosenfonds verteilten sich ursprünglich zu $^2/_5$ auf den Arbeitgeber, zu $^2/_5$ auf den Arbeitnehmer und zu $^1/_5$ auf den Staat. Angesichts der unerwarteten Entwicklung der Arbeitslosigkeit mußten die Beiträge im Gesetz von 1921 erhöht werden. Eine weitere Hinaufsetzung der Beiträge und gleichzeitig eine Verschiebung in der Höhe der Anteile trat ein, als im Herbst 1921 die Unemployed Workers' Dependants (Temporary Provisions) Act herauskam, die ursprünglich nur für den Winter 1921/22 gelten sollte, aber später als fester Bestandteil in die Versicherungsgesetze aufgenommen wurde und einen Unterstützungszuschuß für abhängige Angehörige versicherter Arbeitsloser vorsah.

Die Unterstützungsraten hatten im zweiten Gesetz vom März 1921 eine Erhöhung gegenüber dem ersten von 1920 erfahren, die aber infolge der großen Zahl Erwerbsloser schon im Juli 1921 wieder rückgängig gemacht werden mußte. Erst im Sommer 1924 wurden sie wieder etwas heraufgesetzt. Nicht nur der Arbeitslose selbst, sondern auch abhängige Angehörige werden bei der Unterstützungszahlung berücksichtigt.

1) Labour Gazette 1925, S. 154.

Die Zeit, während welcher Unterstützung bezogen werden kann, ist beschränkt. Doch mußte die zeitliche Maximalgrenze wiederholt hinausgeschoben werden, um nicht Tausende von Arbeitern mehrere Wochen lang der völligen Mittellosigkeit und den Armenpflegern zu überlassen.

Jedem versicherten Arbeitslosen werden die Unterstützungen jedoch nicht ohne weiteres ausgezahlt, es sei denn, daß eine ganze Zahl von Bedingungen erfüllt ist. Die wichtigste ist die, daß für jede Woche 6 Wochen-Beiträge geleistet worden sind und daß mindestens 12 Beiträge bereits gezahlt sind. Nur soweit dies der Fall ist, durften ursprünglich Unterstützungen bis zum angegebenen Maximum gegeben werden. Es ist klar, daß diese Bestimmung nicht aufrecht erhalten werden konnte, da sonst die meisten Arbeitslosen überhaupt keinen Anspruch auf Unterstützung gehabt hätten. Als die Unemployment Insurance Act im November 1920 in Kraft trat, betrug die Zahl der Arbeitslosen bereits über eine halbe Million, und täglich wurden neue Tausende von Arbeitern entlassen, sodaß es für zahlreiche neue Versicherte gar nicht möglich war, Guthaben zu sammeln.

Deshalb wurde der Grundsatz der Versicherung überhaupt aufgegeben und ein Arbeitsloser, der einer durch das Gesetz von 1920 versicherungspflichtigen Industrie angehört, auch dann für unterstützungsberechtigt erklärt, wenn er nachweisen kann, daß er

1. normalerweise eine versicherungspflichtige Beschäftigung hat,
2. wirklich volle Beschäftigung sucht, aber keine finden kann,
3. mindestens 20 Beiträge gezahlt hat oder seit dem 31. Dezember 1919 in einem jetzt versicherungspflichtigen Gewerbe hinreichend lange beschäftigt gewesen ist.

Bis heute ist man noch nicht zu der urprünglichen Versicherungsbasis zurückgekehrt, sondern zahlt diese sog. „unvereinbarten" (uncovenanted) oder, wie sie jetzt heißen, „erweiterten" (extended) Unterstützungen, wo sie notwendig sind.

Gewerkschaften und andere Verbände, die Arbeitslosenunterstützung aus eigenem Fonds zahlen und eine gute Arbeitsvermittlung nachweisen, können anstelle der Arbeitsämter den auf ihre Mitglieder entfallenden Staatsbeitrag erhalten und selbst die Unterstützung weiter auszahlen. Davon konnte jedoch anfangs nur wenig Gebrauch gemacht werden, da infolge von Streiks und durch die überaus große Arbeitslosigkeit die Kassen der Gewerkschaften bald völlig erschöpft waren. Im März 1922 haben neben 22 Gesellschaften mit etwa 62.000 Mitgliedern 120 Gewerkschaften mit rund 937.000 Mitgliedern solche Unterstützungen gezahlt [1]).

Es war ferner vorgesehen, daß einzelne Industrien, die fähig sind, größere Unterstützungen zu zahlen, eigene Pläne mit besonderer Berücksichtigung der Eigenarten ihres Betriebes aufstellen sollten. Aber ehe dies ausgeführt werden konnte, war die Arbeitslosigkeit so angewachsen, daß besondere Fonds nicht mehr angelegt werden konnten. Mit Rücksicht darauf, daß ein Ausgleich in einem gemeinsamen Fond zwischen den zahlreicheren Beiträgen gut beschäftigter und den weniger zahlreichen schlecht beschäftigter

1) Unemployment in its nat. and intern. aspect., S. 113.

Industrien in der augenblicklichen Lage wünschenswert sei, wurde diese Bestimmung im Juli 1921 vorläufig aufgehoben, bis der allgemeine Fonds, der durch Kredite vom Schatzamt gestützt werden mußte, solvent sei.

Eine große Zahl von Gesetzen und Bestimmungen über die Arbeitslosenversicherung hat sich also in der Depression angesammelt. Die Industrien, die unter die Gesetze von 1911 und 1916 fallen, waren zum größten Teil während des Krieges gut beschäftigt und in der Lage, einen Fonds anzulegen, der am 8. November 1920, als das neue Gesetz in Kraft trat, Lst. 22,210.000 betrug. Als jedoch 1920 die meisten anderen Industrien zur Versicherung verpflichtet wurden, stand die Krise unmittelbar bevor, der Zeitpunkt war äußerst ungünstig und die Bildung eines großen Fonds und von Guthaben der einzelnen Arbeiter, die in der Depression eine Unterstützung, wie sie im Gesetz von 1920 vorgesehen war, hätten sichern können, nicht mehr möglich. So wurde es notwendig, auf das grundlegende Gesetz von 1920 eine große Zahl neuer, meist nur provisorischer, der augenblicklichen Notlage entsprechender Gesetze folgen zu lassen.

Vor allem mußte die eigentliche Grundlage, die Versicherung, aufgegeben und in sehr vielen Fällen eine reine Unterstützung gewährt werden. Sind doch einem Bericht des Arbeitsministeriums zufolge [1]) vom Juli 1921 bis zum Oktober 1923 5 % der Versicherten überhaupt nicht beschäftigt gewesen und sicher kann man sowohl die Zeitspanne, die bei der Untersuchung nur in Betracht gezogen wurde, als auch die Prozentzahl erhöhen, wenn man berücksichtigt, daß seit dem Oktober 1923 die Arbeitslosigkeit nur um etwa 2 % gefallen ist und häufig nur wenige vorübergehende, belanglose Beschäftigungen die Arbeitslosigkeit vieler unterbrochen haben.

Noch mehr geht die oben genannte Tatsache aus einer Zusammenstellung hervor, die in dem gleichen Bericht gemacht worden ist und das Verhältnis der empfangenen Tagesunterstützungen zu den geleisteten Wochenbeiträgen berechnet. Es betrug im Durchschnitt für Männer 1,75, für Frauen 1,27, während es höchstens gleich 1 sein sollte.

Es war deshalb nicht möglich, die im März 1921 eingeführte Erhöhung der Raten beizubehalten, und erst 1924 wurde eine neue Erhöhung durchgeführt. Andererseits war es notwendig, daß vom Schatzamt ein Kredit eingeräumt wurde, der zweimal erhöht werden mußte.

Die beiden wesentlichen Mängel, die das Versicherungsgesetz noch aufweist, sind, daß es noch nicht alle Arbeiter umfaßt, und daß es den Versicherten nicht für die ganze Zeit ihrer Arbeitslosigkeit Unterstützung sichert.

Es wird vielfach behauptet, daß die Unterstützung der Arbeitslosen eine sehr hohe Belastung des Steuerzahlers bedeutet, der ohnedies schon unter dem Druck hoher Abgaben zu leiden habe. Das ist tatsächlich der Fall. Von den Gesamtausgaben in Höhe von Lst. 141,837.000, die seit dem Waffenstillstand bis zum 1. März 1924 für Arbeitslosenunterstützung gemacht worden sind, entfallen auf den Staat Lst. 38 Mill., davon wurden Lst. 2,8 Mill. für Heeresentlassene gezahlt [2]), sodaß sich etwa Lst. 35 Mill. auf $3^1/_2$ Jahre ver-

1) Report of an investigation into claims to unemployment benefit, kurze Inhaltsangabe in Labour Gazette 1924, S. 79 (Nr. nicht angegeben.

2) Labour Gazette 1924, S. 119.

teilen. Das bedeutet, daß im Durchschnitt seit 1920 die Steuerzahler mit Lst. 10 Mill. pro Jahr infolge der Arbeitslosenunterstützung belastet wurden.

Hier muß aber mit van der Borght gesagt werden: „Jede Sozialpolitik von Bedeutung stellt eine finanzielle Belastung dar." Es fragt sich nur, ob eine solche Belastung der Allgemeinheit gegenüber auch gerechtfertigt ist, und das ist sie in diesem Falle sicher. Abgesehen von der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit, der Erhaltung einer mäßigen Kaufkraft in den Händen großer Bevölkerungsschichten und der Verhütung physischer und moralischer Gebrechen, liegt eine möglichst gute Unterstützung der Arbeitslosen auch im politischen Interesse des Staates. Denn Zeiten anhaltender Depression können leicht politische Unruhen hervorrufen, und Menschen, die trotz guten Willens sich und ihre Angehörigen nicht ernähren können und verelenden, ohne genügend unterstützt zu werden, sind schneller bereit, das staatliche System dafür verantwortlich zu machen und revolutionäre Bestrebungen zu fördern. Tatsächlich ist es in England gelungen, staatsfeindliche Bewegungen nicht aufkommen zu lassen, und die kommunistischen Bestrebungen, die stellenweise größeren Einfluß gewonnen haben, sind, freilich nicht nur aus diesem Grunde, örtlich beschränkt geblieben und zu einer wirklichen Gefahr des Reiches, wie es in Deutschland zeitweise der Fall war, nicht geworden. Wie sehr jedoch die Unzufriedenheit angewachsen war, geht deutlich aus der ersten Wahl von 1924 hervor, die den zweihundertjährigen Wechsel zwischen Konservativen und Liberalen unterbrochen und einer Arbeiterregierung zum Siege verholfen hat.

Andererseits erhebt sich die Frage: Wie wirkt die Arbeitslosenunterstützung auf die Arbeitslosen selber? Ist sie ausreichend, um die hohe Qualität der englischen Arbeit zu erhalten, und hat die Auszahlung von Unterstützung, die den Charakter einer Versicherung verloren hat und die in den letzten drei bis vier Jahren bei einem großen Teil der Bevölkerung an die Stelle tatsächlichen Verdienstes getreten ist, demoralisierende Wirkungen gehabt? Diese Fragen sind allgemein schwer zu beantworten.

Was die erste betrifft, so ist die Unterstützung keineswegs ausreichend, besonders war sie es in der ersten Zeit nicht, als abhängige Angehörige noch nicht berücksichtigt wurden. Aber auch später war die Wochenrate von 1s pro Kind besonders in kinderreichen Familien völlig ungenügend [1]). Es sind deshalb auch Veränderungen vorgenommen worden. Andererseits war die Lage 1920 insofern noch günstig, als den Gewerkschaften noch größere Summen zu Unterstützungszwecken zur Verfügung standen und die Ersparnisse der Hochkonjunktur mit herangezogen werden konnten. Später wurden dann Anschaffungen, die bei guten Löhnen in der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit gemacht worden waren (Möbel und ähnliches) [2]) verkauft und der Lebensstandard reduziert. Allgemeines läßt sich hierüber sehr schwer sagen. Vielfach sind diese Notmaßnahmen auch gerade vorgenommen worden, weil die Arbeiteraristokratie — und um diese kann es sich in diesem Fall nur handeln — den Weg zum Arbeitsamt oder zum Armenpfleger überhaupt vermeiden

1) Vor dem 1. 8. 1924 erhielt z. B. ein verheirateter Mann mit 3 Kindern 15 + 5 + (3 × 1) = 23 s, nach dem 1. 8. 1924 18 + 5 + (3 × 2) = 29 s, am 31. 3. 1923 erhielt ein ungelernter Arbeiter im Schiffbau (besonders niedrig bezahlt) 38 s 6 d l. [Labour Gazette 1923, S. 121.]

2) Vergl. The Third Winter of Unemployment,

wollte. Unterstützungen von Verwandten, von Gewerkschaften, die z. T. noch weiterhin Auszahlungen machen konnten, Beiträge des Armenpflegers, private Hilfsaktionen, Verteilung von Fondsgeldern mußten und müssen zur Aushilfe herangezogen werden.

Das Ergebnis ist verhältnismäßig gut. 1922 noch berichten Sachverständige [1]), daß die Gesundheit im allgemeinen gut, sogar z. T. besser ist als früher, sie weisen aber darauf hin, daß diese Besserung in erster Linie in den untersten Schichten vor sich gegangen ist. Arbeiter, die früher nur unregelmäßig und zu niedrigsten Löhnen beschäftigt waren, beziehen jetzt eine gleichmäßige Unterstützung, die vielleicht noch besser ist als ihre frühere Entlohnung. Die Löhne der qualifizierten Arbeiter dagegen betrugen ein Mehrfaches der Unterstützung.

Im November 1923 ist durch eine Enquête des Arbeitsministeriums [2]), bei der 10.000 Fälle versicherter Arbeitsloser untersucht wurden, festgestellt worden, daß die körperliche Beschaffenheit bei Männern in 67,5 von 100 Fällen gut, in 27,9 mäßig, in nur 4,6 Fällen schlecht war. Bei Frauen ist das Verhältnis noch günstiger. Eine solche Enquête ist im November 1924 wiederholt worden [3]) und führte zu nahezu dem gleichen Ergebnis. Bei Männern war die körperliche Beschaffenheit in 67,8 Fällen gut, in 28,1 Fällen mäßig, schlecht in nur 4,1 Fällen. Leider sind solche Untersuchungen früher noch nicht angestellt worden und Vergleiche daher nicht möglich. Jedenfalls wird betont, daß der schlechte körperliche Zustand vorwiegend oberhalb der Altersgrenze von 45 Jahren zu finden ist. Das Gesundheitsministerium stellte etwa zu gleicher Zeit (Ende 1923) fest, daß absolute härteste Not selten ist, gibt jedoch zu, daß die Fälle bitterer Armut sehr zahlreich sind.

Wird also die Arbeitsfähigkeit in den meisten Fällen durch die geringe Unterstützung, die an die Stelle guter Löhne treten mußte, nicht vermindert, so muß sie doch direkt durch die Arbeitslosigkeit an sich leiden. Selbst wenn der Arbeitswille bleibt, die Geschicklichkeit der Hände, die Gewandheit des Körpers, alle die Fähigkeiten, die durch lange Übung erworben und erhalten werden, gehen verloren, wenn an die Stelle der Tätigkeit die Muße tritt, wenn die Hände ruhen müssen und der Körper seiner üblichen Tätigkeit entwöhnt wird. Wenn also Sir William Beveridge als eine der wesentlichen Forderungen für zukünftigen Wohlstand in England ein intensiveres Arbeiten bezeichnet [4]), so dürfte die Voraussetzung dafür, soweit die menschlichen Arbeitskräfte in Frage kommen, nicht sogleich gegeben sein.

Noch viel schwieriger ist die zweite Frage zu beantworten. Eine Demoralisierung durch den Empfang einer unerarbeiteten Unterstützung wird im allgemeinen verneint. Was demoralisierend wirken kann, ist die Arbeitslosigkeit als solche, nicht der Bezug von Unterstützung. Auch gibt eine der Bedingungen für den Empfang der Unterstützung, nämlich daß ernsthaft Beschäftigung gesucht wird, aber keine gefunden werden kann, eine Gewähr dafür, daß nicht Müßiggängern und Faulenzern Auszahlungen gemacht werden.

---

1) The Third Winter of Unemployment, S. 69 ff.
2) Labour Gazette 1924, S. 79.
3) „ „ 1925, S. 190.
4) The Nation and the Athenaeum, 1924, 19. April, S. 75.

In den meisten Fällen sind die Beamten der Arbeitsnachweise, je länger sie ihr Amt ausüben, genügend bekannt mit den Arbeitern ihres Bezirkes, um selber urteilen zu können.

Hiervon abgesehen trifft der Vorwurf des „unerarbeiteten Einkommens" auch nur in den freilich sehr zahlreichen Ausnahmefällen zu, in denen „unvereinbarte" Unterstützung gezahlt wird. Aber auch hier soll es sich eigentlich nur um einen Vorschuß handeln. Soweit die Unterstützung nicht schon durch bereits geleistete, vom Lohn des Arbeitnehmers abgezogene Beiträge aufgebracht ist, soll sie es später werden, wenn die Depression einem Aufschwung oder einer neuen Hochkonjunktur gewichen ist. Ob die Beiträge wirklich vom Arbeiter oder vom Unternehmer oder Konsumenten des hergestellten Produktes getragen werden, ist eine Frage, die hier nicht zu erörtern ist. Gerade der Gedanke der Versicherung, der in bezug auf die Arbeitslosigkeit in der Kriegs- und Nachkriegszeit siegreich gegenüber dem der Fürsorge durchgedrungen ist, beruht auf dem Prinzip der Selbsthilfe und des rechtsmäßigen Anspruchs auf Unterstützung.

Daneben besteht die Fürsorge fort.

§ 2. Die Armenunterstützung.

Da der weitaus größte Teil der arbeitenden Bevölkerung durch die Versicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit geschützt ist und der nicht versicherte der Arbeitslosigkeit entweder sehr wenig oder, wie im Falle der Arbeitsscheuen oder zur Arbeit Unbrauchbaren, so sehr ausgesetzt ist, daß sie gar nicht zu erfassen ist, so bleibt über ihre Lage während der Zeit der Arbeitslosigkeit nicht viel zu sagen. Unterstützung wird in solchen Fällen vom Armenpfleger gewährt. Auf die größere Unsicherheit, die in den uneinheitlichen Raten und dem freien Ermessen des Pflegers liegt, muß noch hingewiesen werden. Ein großer Vorzug liegt dagegen darin, daß die Boards of Guardians die Unterstützung zur Hälfte oder noch mehr auf eine Anregung des Gesundheitsministeriums vom 8. September 1921 hin in Naturalien erteilen und dadurch besonders für die niederen Schichten an die Stelle des für Tabak und Branntwein verwendbaren Geldes ein gewisses, wenn auch minimales Quantum von Nahrungsmitteln setzen.

Zweites Kapitel.

Produktive Arbeitslosenfürsorge.

Es wird vielfach als eine Aufgabe der Zentralregierung und der Ortsbehörden bezeichnet, daß sie in schlechten Zeiten durch Erteilen ihrer Aufträge brachliegende Kräfte nutzbar machen, während sie in der guten Konjunktur ihre Aufträge zurückhalten sollen. Privatwirtschaftlich gesehen werden dadurch die niedrigen Preise der Depressionszeit ausgenutzt, die allerdings infolge ihrer sinkenden Tendenz dem Auftraggeber häufig Verluste bringen können, falls der Vertrag zu festen Preisen abgeschlossen wird. Zugleich aber und vor allem wird eine volkswirtschaftliche Aufgabe erfüllt, indem regulierend in

das Auf und Nieder der Konjunkturbewegung eingegriffen wird. Eine solche Politik müßte sich aber über eine längere Periode von 7 bis 10 Jahren erstrecken und in der Hochkonjunktur mit dem Zurückhalten nicht dringend notwendiger Aufträge beginnen. Gleichzeitig wäre zur Vermeidung zu hoher steuerlicher Belastung in der Depression die Ansammlung eines Fonds in der Zeit des guten wirtschaftlichen Geschäftsganges vorzunehmen.

Beides war 1919/20 nicht geschehen. Bei den Notstandsarbeiten, die seit dem Winter 1920/21 von den Behörden vorgenommen wurden, handelt es sich daher nicht so sehr darum, mit dem fertigen Produkt ein dringendes Bedürfnis der Bevölkerung zu befriedigen — die Bedürfnisbefriedigung kommt erst in zweiter Linie — als vielmehr um Arbeitsbeschaffung zur Minderung der Arbeitslosigkeit. Solche Arbeiten müssen erstens möglichst wenig festes Kapital erfordern, damit die aufzubringenden Kosten vorwiegend Lohnzahlungen sind, sie müssen zweitens keine besondere Geschicklichkeit und lange Ausbildung der Arbeiter voraussetzen. Diese Bedingungen erfüllen am besten Neubauten, Ausbesserungen oder Instandhalten von Landstraßen, auch von Kanälen und Hafenanlagen, ferner Landbewässerungen, Aufforsterungen und ähnliches. Durch den Bau von Landstraßen wird mit Hinsicht auf den sich stark entwickelnden Kraftwagenverkehr gleichzeitig ein immer dringender werdendes wirtschaftliches Bedürfnis befriedigt.

Die Vornahme solcher Arbeiten bedeutet, soweit nicht vorhandene Fonds in Anspruch genommen werden, eine steuerliche Belastung der Bevölkerung. Doch ist hiergegen die Ersparnis an der Arbeitslosenunterstützung aufzurechnen, und der Verminderung der Kaufkraft der Besteuerten ist die Erhöhung der Kaufkraft der sonst Arbeitslosen gegenüberzustellen. Was die Notstandsarbeiten bei den Behörden vor allem unbeliebt macht, ist die Bestimmung, daß, wenn Unterstützung von der Regierung in Anspruch genommen wird, die Auswahl der Arbeiter, die von den Arbeitsnachweisen gestellt werden müssen, nach der Bedürftigkeit ohne Rücksicht auf die Eignung für die betreffende Arbeit vorgenommen werden muß. Dies bedeutet nicht nur, daß die geleistete Arbeit meist schlechter ist, als wenn sie unter normalen Bedingungen ausgeführt worden wäre, sie ist vor allem teurer.

Notstandsarbeiten sind z. T. von den Ortsbehörden, zum größten Teil aber vom Staate finanziert worden. Das Verkehrsministerium leistet aus einem Straßenbaufonds Kostenbeiträge, die sich im Februar 1924 auf etwa Lst. 33 Mill. schätzen ließen [1] (Ausgaben bis 1926/27 für Programme von 1920/21, 1921/22, 1922/23 in Höhe von Lst. 26 Mill., wovon die Regierung 57 % trägt: Lst. 14,820.000, für das Programm 1923/24 Regierungsbeitrag Lst. 8,050.000, für das Programm vom Februar 1924 Regierungsbeitrag Lst. 10,400.000). Die Zahl der dadurch am Ende jeden Monats Beschäftigten ist in der folgenden Tabelle angegeben (siehe S. 74).

Neben dem Verkehrsministerium kommen zur Unterstützung von Notstandsarbeiten noch das Landwirtschaftsministerium und die Forstkommission in Betracht. Für Bewässerung, Wasseranlagen, Aufforsterung, Kleinbahnen usw., die als Notstandsarbeiten vorgenommen wurden, haben sie bis 1. März

1) Labour Gazette 1924, S. 119 und 276.

1924 Lst. 1,35 Mill. ausgegeben [1] und weitere Lst. 430.000 für das Jahr 1924/25 zur Verfügung gestellt [2].

Schließlich können Unterstützungen noch von dem Unemployment Grants Committee bezogen werden. Es wurde im November 1920 gebildet und erhielt vom Schatzamt die Verfügung über Lst. 3 Mill. — die Summe ist später wiederholt erhöht worden — , die es nach freiem Ermessen zur Förderung von Unterstützungsarbeiten öffentlicher Behörden verwenden kann. Es wurden anfangs nur Arbeiten in solchen Gegenden gebilligt, in denen der Arbeitsminister das Vorhandensein überaus hoher Arbeitslosigkeit bestätigt, für die nicht in anderer Weise Abhilfe geschaffen wird. Später ging man davon ab und legte besonderen Wert auf die indirekte Arbeitsbeschaffung. Dieses Prinzip kommt vor allem in einer Bestimmung von 1924 zum Ausdruck: Arbeiten sind zulässig nicht nur in Gebieten, wo Arbeitslosigkeit herrscht, sondern auch in Gebieten, die nicht davon betroffen sind, vorausgesetzt, daß im letzten Fall ein großer Teil der Ausgaben für die vorgeschlagenen Arbeiten auf Materialaufträge entfällt, die in Industrien, welche von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, Arbeit schaffen, wenn auch nicht gerade im gleichen Gebiet, in dem die Arbeit ausgeführt wird [3].

Gesamtzahl der Arbeiter,

die in Großbritannien am Ende jeden Monats bei Landstraßenbauten, die zur Behebung der Arbeitslosigkeit vorgenommen wurden, beschäftigt waren [4].

	1920	1921	1922	1923	1924
Januar		10.139	14.213	16.583	12.027
Februar		13.120	16.445	16.516	12.044
März		14.520	17.917	18.228	12.887
April		13.687	18.537	18.719	12.414
Mai		12.678	19.344	17.668	12.127
Juni		10.194	18.916	18.345	11.962
Juli		8 265	17.471	17.844	11.885
August		7.884	15 116	16.526	12.117
September		7.806	14.195	15.125	
Oktober		9.101	13.809	13.723	
November		8.540	13.883	12.986	
Dezember	5.728	12.286	15.216	13.324	

Wenn durch die neuen Bestimmungen auch solche Arbeiten Unterstützung finden, die die Arbeitslosigkeit indirekt mindern, so ist damit dem Arbeitsmarkt und der Industrie weit besser gedient. Denn in diesen indirekt geförderten Industrien werden die Aufträge unter gewöhnlichen Bedingungen ausgeführt unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, was bei den Unterstützungsarbeiten nicht der Fall ist. Vor allem wird auf diese Weise auch

1) Labour Gazette 1924, S. 119.
2) „ „ 1924, S. 276.
3) „ „ 1924, S. 80.
4) Nach einer direkten Auskunft vom englischen Arbeitsministerium.

für Beschäftigung gelernter Arbeiter gesorgt, während durch die Notstandsarbeiten direkt vorwiegend ungelelernte Arbeit beschafft wird. Nicht die Beschäftigung des Arbeitslosen bei irgend einer Arbeit, die nicht viel Fähigkeiten voraussetzt, die er recht und schlecht zustande bringt, sondern die Rückkehr des Arbeiters in seine alte Industrie, deren Arbeit er kennt und zu deren Ausführung er eine besondere Eignung besitzt, ist das Erstrebenswerte.

Bis Juni 1924 sind seit Dezember 1920 8.700 Vorlagen, die insgesamt ein Kapital von Lst. 60 Mill. erfordern, zur Staatsunterstützung angenommen worden. Die dadurch direkt beschaffte Arbeit wird auf 2,5 Mill. Arbeitsmonate (man-months) geschätzt und die indirekte zur Herstellung der erforderlichen Materialien auf ungefähr ebensoviel [1]). Das bedeutet, daß im Durchschnitt in den 42 Monaten von Dezember 1920 bis Juni 1924 119.048, also rund 120.000 Arbeiter durch das Unemployment Grants Committee beschäftigt worden sind. Wenn auch nicht anzunehmen ist, daß alle hier in Betracht kommenden Arbeiten ohne die Beihilfe des Komitees nicht durchgeführt worden wären, so ist doch der Erfolg recht gut. Ein Einstellen der finanziellen Unterstützungen würde, vorausgesetzt immer, daß alle eingereichten Pläne dann nicht zur Durchführung kommen würden, ein Anschwellen der Arbeitslosigkeit um 10 % bedeuten.

Am 25. Oktober 1924 waren, nach einer Aussage des Parlamentssekretärs des Arbeitsministeriums, 91.351 Menschen direkt durch alle staatlich unterstützten Notstandsarbeiten beschäftigt, am 30. Mai 1925 110.183. In diesen Zahlen ist die indirekte Arbeitsbeschaffung nicht berücksichtigt [2]).

Drittes Kapitel.

Die Ausbildung von Arbeitern.

Eine Beeinflussung des Arbeitsmarktes wurde von der Angebotsseite her durch die Förderung der Ausbildung der ungelernten Arbeiter versucht. Obwohl die Disproportionalität zwischen gelernten und ungelernten Arbeitern in der gegenwärtigen Depression nicht ebenso groß ist wie in früheren Zeiten, so wurde doch durch Ausbildung Ungelernter eine Minderung der Arbeitslosigkeit erstrebt. Solche Ausbildung wurde zunächst Kriegsteilnehmern und Kriegerwitwen erteilt, und zwar für Männer in folgenden Gewerben: Maschinenbau, Baugewerbe, Druckerei und Buchbinderei, Schiffbau, Möbeltischlerei u. a. m. [3]). Frauen wurden vor allem in nicht gewerblichen Berufen ausgebildet: Unterricht, Massage, Kinderpflege, Hebammendienste, Kochen, auch Haushaltungsarbeiten [4]). Am 28. April 1925 hatten seit dem 1. August 1919 91.522 Leute ihr Training beendet [5]). Bis 31. März 1923 mit Voranschlag für 1924 beliefen sich die Staatsausgaben für die Ausbildung von ehemaligen Offizieren, Soldaten, Pflegerinnen und von Kriegerwitwen auf nahezu Lst. 35,750.000 [6]).

---

1) Labour Gazette 1924, S. 276.
2) „ „ 1925, S. 227.
3) „ „ 1921, S. 11.
4) „ „ 1923, S. 317/318.
5) „ „ 1925, S. 158.
6) „ „ 1924, S. 119.

Zum Unterricht für Frauen und Jugendliche, die infolge des Krieges kein ordentliches Gewerbe erlernt haben, wurden bis 29. Februar 1924 vom Staat Lst. 550.000 ausgegeben [1]). Für Frauen und Mädchen waren seit 1921 Haushaltsstellen eingerichtet worden, in denen sie Haushaltsarbeiten erlernen und zugleich wohnen und praktisch häusliche Dienste verrichten können. Bis Anfang 1924 sind 16.000 weibliche Personen, von denen 60 % in den Provinzen und 70 % in London Fabrikarbeiterinnen sind, in dieser Weise ausgebildet worden [2]). Da die Nachfrage nach Hausdienstpersonal größer ist als die nach Industriearbeiterinnen, so ist auch dadurch eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu erreichen. Doch kann es sich auch hier wieder nur um einige Tausend handeln bei einer Arbeitslosigkeit von über einer Million!

1) Labour Gazette 1924, S. 119.
2) Unemployment in its national and international aspect., S. 89.

Vierter Abschnitt.

Die Arbeitslosigkeit als bevölkerungspolitisches Problem.

Die Auswanderung.

Ein Grund, der vielfach für die Notlage angeführt wird, ist die Tatsache, daß die Auswanderung mit dem Ausbruch des Krieges fast ganz aufgehört und auch nach dem Waffenstillstand nur in geringerem Umfang als früher wieder eingesetzt hat.

Im folgenden werden die Differenzen der Auswandernden gegen die Einwandernden (—) [(+) wenn mehr Ein- als Auswanderer] für UK in den Jahren 1913—1923 nach den Angaben des Statesman's Yearbook [1]) nach und von nicht europäischen (I) und europäischen (II) Ländern angegeben:

	1913	1915	1916	1917
I	(—) 329.073	(+) 20 682	(+) 4.694	(+) 6.171
II	(+) 125.462	(+) 16.190	(—) 6.526	(—) 19.469
	(—) 203.611	(+) 36.872	(—) 1.832	(—) 13.298
	1918	**1919**	**1920**	**1921**
I	(+) 3.146	(—) 7.903	(—) 154.174	(—) 149.924
II	(—) 17.996	(—) 144.739	(—) 13.609	(+) 24.785
	(—) 14.850	(—) 152.642	(—) 167.783	(—) 125.139
		1922	**1923**	
I		(—) 119.162	(—) 252.776	
II		(+) 18.216	(+) 35.138	
		(—) 100.946	(—) 217.638	

Die Auswandernden übertrafen also die Zahl der Einwandernden in den Jahren 1915—1922 nur um rund 540.000 gegenüber einem der Vorkriegszeit entsprechenden Jahresdurchschnitt von 250.000 Menschen, das sind 2 Mill. für den Zeitraum 1915—1922. Die sicher unterdurchschnittliche Auswanderung des Jahres 1914, die in Statesman's Yearbook nicht angegeben ist, bleibt dabei ganz unberücksichtigt! Das bedeutet, daß 1922 gegenüber 1913/14 eine zusätzliche Bevölkerung von etwa $1^1/_2$ Millionen in England lebt. Nimmt man an, daß etwa $^2/_3$ davon konkurrierend auf dem Arbeitsmarkt auftreten würden (T. C. Macnaghten, Vice-Vorsitzender des Oversea Settlement-Comittee, in „Unemployment in its national and international aspects," S. 186, macht diese Annahme), so wären etwa 1 Million Arbeiter als zusätzlich infolge der Auswanderungsschwierigkeiten anzusehen. Diesen im Lande zurückgehaltenen Arbeitskräften sind jedoch die 800.000 Kriegsopfer entgegenzusetzen, die aber auch nicht alle der Arbeiterklasse entstammen, so daß ein Überschuß von etwa 4—500.000 bleibt und es nicht unberechtigt ist, wenn man als eine der Ursachen der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit das Stocken der Auswanderung während der Kriegszeit betrachtet.

Das mächtige Empire ist in einer glücklicheren Lage als Deutschland, das sich ähnlichen Verhältnissen gegenüber befindet. England hat Kolonien, auf die es politischen Einfluß hat, die noch bevölkert werden und das Mutterland entlasten können, ohne daß dadurch für das Reich als Ganzes ein Verlust entsteht.

Aber Zeiten der wirtschaftlichen Depression sind für die Auswanderung erfahrungsgemäß ungünstig. Alle Maßnahmen, die zur Förderung der Auswanderung getroffen werden, sind auch in erster Linie nicht unter dem

1) 1921, S. 26 und 1925, S. 21.

Gesichtspunkt einer Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes abgefaßt worden, sondern stets ausdrücklich im Interesse der Besiedlung der britischen Überseegebiete. In einer Konferenz, die im Januar 1921 von der englischen Regierung mit den Regierungen der Dominions abgehalten wurde, um durch Vereinbarungen über die interimperiale Auswanderung indirekt den Arbeitsmarkt günstig beeinflussen zu können, betonte der Vorsitzende, Lord Milner ausdrücklich:

„1. Daß die überseeische Ansiedlung ihrem Wesen nach das Problem der Verteilung der weißen Bevölkerung des Empires in einer der Entwicklung, Beständigkeit und Stärkung des Ganzen möglichst vorteilhaften Weise sei.

2. Daß überseeische Ansiedlung nicht als eine Maßnahme zur Minderung der abnormalen Arbeitslosigkeit angesehen werden sollte, sondern daß sie, wenn klug geleitet und überwacht, von größtem Wert sein kann, um künftig das Risiko der Arbeitslosigkeit zu vermindern, indem sie in Übersee die Rohstoffproduktion erhöht und so Nahrungsmittel für die Bevölkerung Englands, Rohmaterial für ihre Fabriken und sichere Märkte für ihre Fabrikate beschafft" [1].

In normalen Zeiten würde die Regierung alles Interesse daran gehabt haben, ihre Arbeiter im Lande zu behalten. Staatliche Unterstützungen für die Auswandernden sind früher nie gezahlt worden. Erst als die Depression viele Arbeiter zur Müßigkeit verdammte, die dem Staate und der Gemeinde zur Last fallen, trat man diesem Gedanken näher und suchte durch Unterstützung der Auswanderung eine Erleichterung auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen. Der Preis dafür ist hoch. Die zur Auswanderung Neigenden sind meist wertvolle Kräfte und stehen zum größten Teil im Alter bester Produktionsfähigkeit. Sie werden dem Mutterland fehlen, wenn normale wirtschaftliche Verhältnisse zurückgekehrt sind. In den nächsten Jahren ist jedoch damit nicht zu rechnen, und in der Gegenwart trägt die Empire Settlement Act, die nicht als eigentliche Hilfsmaßnahme gedacht ist, zur Minderung der Arbeitslosigkeit bei.

Eine der größten Schwierigkeiten für die Entlastung des englischen Arbeitsmarktes durch interimperiale Wanderung bildet die Tatsache, daß, wenngleich die Dominions sehr viel dünner bevölkert sind als das Mutterland, ihr Bedarf an Menschen sich auf ganz bestimmte Arbeiterkategorien richtet, an denen auch gerade in England kein Überangebot vorhanden ist, die also den englischen Arbeitsmarkt am wenigsten belasten. Hierher gehören insbesondere Landarbeiter, Bauarbeiter, Frauen und Mädchen für häusliche Dienste.

Von April 1919 bis Dezember 1922 wurde Kriegsteilnehmern und ihren Angehörigen unter bestimmten Bedingungen freie Überfahrt nach irgend einem britischen überseeischen Gebiet gewährt. In den $3^1/_2$ Jahren sind 82.200 Menschen, davon 37.000 Männer und 21.600 Frauen auf Staatskosten verschifft worden [2].

Die Empire Settlement Act, die 1922 herauskam, sieht unter bestimmten Umständen staatliche Unterstützung für jeden Engländer, nicht nur für Kriegsteilnehmer, zur Überfahrt in ein Dominion vor [3].

---

1) Zitiert in „Unemployment in its nat. and internat. aspects," S. 183.
2) Labour Gazette 1923, S. 84.
3) Imperial Economic Conference of Representatives of Great Britain, the Dominions, India, and the Colonies and Protectorates, held in October and November, 1923. Record of Proceedings and Documents. Cmd 2009. January 1924. S. 87, 121, 130/31.

Diese Unterstützung kann in Beihilfe für die Überfahrt, besonderen Zuweisungen zur Verwendung in Übersee, Unterricht und dergl. bestehen. Es können auch allgemeine Pläne für Landaufschließung und -besiedlung finanziell unterstützt werden. Der zur Verfügung gestellte Maximalbetrag pro Jahr war im ersten Jahr Lst. 1,5 Mill. und beträgt jetzt 3 Mill., doch darf in keinem Einzelfall mehr als die Hälfte der Ausgaben von der englischen Regierung gezahlt werden. Wichtig ist, daß die Akte eine Laufzeit von 15 Jahren hat, woraus wiederum hervorgeht, daß sie nicht speziell als Maßnahme gegen die gegenwärtige Arbeitslosigkeit gedacht ist.

Bis zum April 1925 ist für insgesamt 104.000 Überfahrten Unterstützung zugesichert worden [1]), davon haben 101.250 Überfahrten tatsächlich stattgefunden. Die Akte hat erst langsam Bedeutung gewonnen. Bis Ende 1922, also in den ersten 8 Monaten ihres Bestehens, sind 8000 Überfahrten unterstützt worden, bis April 1924, innerhalb von 2 Jahren, rund 60.000 und 1924/25 allein rund 44.000.

Nimmt man einmal an, daß ohne die Beihilfe der Regierung alle jene Auswanderer im Lande geblieben wären, so würden Mitte 1925 etwa 183.500 Menschen mehr im Vereinigten Königreich gewesen sein. Dies ist für einen Zeitraum von 6 Jahren ein sehr geringer Erfolg. Die Zahl aller nach nicht europäischen Teilen des britischen Reiches Auswandernden in den Jahren 1922—1924 betrug 585.754 [2]). Von der auf Grund des Reichssiedlungsgesetzes bis März 1924 zur Verfügung stehenden Summe von Lst. 4,5 Mill. sind bis 30. September 1923 nur Lst. 382.000 tatsächlich beansprucht worden [3]). Stellt man jedoch einen Vergleich an zwischen den Entlastungen, die die Maßnahmen sozialpolitischer Art dem Arbeitsmarkt gebracht haben, und denen auf Grund der Auswanderungsgesetze, die nach mehreren Zehntausenden zählen, so scheint es, daß trotz des schlechten Erfolges vom Standpunkt der Auswanderung aus die Verschiffung von Kriegsteilnehmern und die Oversea Settlement Acts mehr zur Erleichterung der Lage des Arbeitsmarktes haben beitragen können als die übrigen Maßnahmen direkter Art.

Die Tatsache, daß die Auswandernden die Nachfrage nach Konsumgütern erhöht und dadurch arbeitfördernd gewirkt hätten, wenn sie im Lande geblieben wären, ist nur von untergeordneter Bedeutung; können sie doch eher von außen her exportfördernd auf die heimische Industrie wirken und eine wirksamere Nachfrage bedeuten, als wenn sie arbeitslos im Lande geblieben wären.

Eine positive Besserung der Arbeitsmöglichkeiten der Gegenwart ist damit jedoch nicht geschaffen, denn die erhöhte Arbeit in den Dominions und die dadurch gesteigerte Nachfrage nach Fabrikaten des Mutterlandes macht sich nicht unmittelbar bemerkbar.

Sofern die Arbeitslosigkeit chronischer Art ist, stellt die Auswanderung das beste Gegenmittel dar, da sie eine dauernde Entlastung des Arbeitsmarktes bedeutet, trägt aber andererseits noch dazu bei, den Aufschwung in Übersee zu beschleunigen.

---

1) Labour Gazette 1925, S. 177.

2) 1922: 174.096; 1923: 256 284 (Labour Gazette 1924, S. 160); 1924: 155.374 (Labour Gazette 1925, S. 119).

3) Cmd. 2009, S. 87.

Fünfter Abschnitt.

Die Arbeitslosigkeit als währungspolitisches Problem.

Einwirkung auf die Arbeitslosigkeit mit währungspolitischen Mitteln.

Überblickt man die Maßnahmen, die zur Minderung der außergewöhnlichen Arbeitslosigkeit unternommen worden sind, so muß man zugeben, daß sie, verglichen mit früheren Depressionen, außergewöhnlich umfangreich sind. Die vom Schatzamt zur Verfügung gestellten und auch tatsächlich ausgegebenen Summen vom Waffensillstand bis zum 31. März 1924 betragen ungefähr Lst. 170 Mill. [1]. Für Pläne, die einen Gesamtwert von Lst. 390 Mill. haben, und durch Notstandsarbeiten direkt oder durch Unterstützung verschiedenster Art indirekt wurde versucht, die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ist wirklich sehr viel erreicht worden? Selbst die Labour Party, die sich befähigt glaubte, Arbeit zu schaffen statt Almosen, hat in der Innenpolitik kaum mehr als ihre Vorgänger erreichen können. Auf jeden Fall wird durch Unterstützungsmaßnahmen, mögen sie nun direkt oder indirekt den Arbeitsmarkt beeinflussen, wenig erreicht, solange nicht eine gründliche, langsame Gesundung der gesamten wirtschaftlichen Lage einsetzt. Am besten geht dies aus dem Versagen der Hausbaupläne hervor, die trotz Reichtums an Material, trotz zunächst genügend zahlreicher Arbeitskräfte, trotz dringenden Bedarfs keine wirkliche Aktivität herbeiführten.

Die in den beiden letzten Abschnitten geschilderten Maßnahmen suchen das Problem der Arbeitslosigkeit überhaupt nicht tatsächlich zu lösen. Sie zielen nur dahin, nachdem die Arbeitslosigkeit einmal da ist, ihre Folgen so erträglich wie möglich zu gestalten oder sie künstlich einzuschränken. Es sind deshalb Vorschläge zur Behebung der Arbeitslosigkeit gemacht worden, die von einer ganz anderen Seite an das Problem herantreten und auf die letzten Ursachen der Arbeitslosigkeit zurückgehen. Diese werden in den Konjunkturschwankungen gesehen, und die vorgeschlagenen Maßnahmen gehören in das Gebiet der Währungspolitik.

In England ist in der Deflationszeit eine monetäre Krisentheorie entwickelt worden, und eine Zahl von Autoren nimmt in Zusammenhang damit Bezug auf die Arbeitslosigkeit. Diese enge Verbindung der Arbeitslosenfrage mit der Währungspolitik wird erklärlich, wenn man sich die wirtschaftlichen Ereignisse der Kriegs- und Nachkriegszeit vergegenwärtigt.

In vielen der wichtigsten Länder der Welt waren durch den Krieg Währungswirren entstanden, die Goldbasis wurde gesetzlich oder wie in England nur praktisch aufgegeben, und die Regulierung der Notenausgabe nach der Goldreserve war nirgends mehr möglich. In Amerika, das als einziges Land die effektive Goldwährung beibehalten hatte, war die Anwendung der alten Methoden ebenfalls nicht mehr zulässig, wollte man die Gefahr einer Goldinflation verhindern. So lag es nahe, daß neue Maßstäbe und Anhaltspunkte für die zu gewährenden Kredite gesucht wurden.

1) Labour Gazette 1924, S. 119.

Zuerst waren es die Inflationserscheinungen in der Nachkriegszeit, die auf die Tragweite währungspolitischer Maßnahmen aufmerksam machten und im Verhältnis zur Vorkriegszeit mikroskopisch vergrößert dem Beobachter erkenntlich wurden.

Während in den beiden letzten Hochkonjunkturjahren vor dem Kriege die Großhandelsziffer des Economist [1]) im Jahre 1907 nur auf 118,2 [2]) und 1912 auf 127 [3]) gestiegen war, hatte sie sich in der kurzen Zeit von 1914—1920 um 227,5% erhöht, nämlich von 115,9 im Juli 1914 [4]) auf 379,6 im März 1920 [5]). Die Bankdepositen hatten sich mehr als verdoppelt, von Lst. 1032,4 Mill. Ende 1913 auf Lst. 2356,1 Mill. Ende 1919, die gesamten Zahlungsmittel waren in der gleichen Zeit fast um das Zweieinhalbfache angewachsen [6]). Ein besonders wichtiger Posten darunter sind die ungedeckten Currency-Notes, die während des Krieges ausgegeben wurden und 1919 in Höhe von Lst. 349,1 Mill. umliefen [7]). Etwa zur gleichen Zeit erreichte die Arbeitslosenziffer der Trade Unions ihr Minimum mit 0,9% [8]).

Andererseits traten jedoch die schädlichen Folgen der Inflation stark hervor, wenn auch das Maß der Geldentwertung in England noch gering zu nennen war im Vergleich mit einigen Staaten des Kontinents. Eine Einkommensverschiebung fand statt zwischen Unternehmern, die erhöhte Profite, und Arbeitern, die, wenn auch später Lohnaufbesserungen erhielten, einerseits und den Rentnern und anderen Beziehern fester Einkommen andererseits, die bei nominell gleich bleibenden Bezügen sinkende Realwerte erhielten. Später zeigte das Beispiel Deutschlands, daß, wenn man zur Aufrechterhaltung der industriellen Prosperität die Inflation immer weiter fortsetzt, man die Krise nur hinausschieben und bedeutend verschärfen kann. Man hatte erkannt, daß eine Belebung der Industrie nur unter größten Opfern erkauft werden kann und über kurz oder lang zu neuen Katastrophen führen muß. Die Entwertung des Pfundes hatte ein Schwanken der Wechselkurse zur Folge, das für den Exporteur Unsicherheit im Handel mit sich brachte, und die Aussicht auf steigende Preise förderte in jeder Weise die Spekulation.

In England war man schon 1920 dazu geschritten, Maßnahmen auf Grund der Vorschläge des Cunliffe Committees von 1918 zu ergreifen, um der Inflationspolitik ein Ende zu setzen und zu gesunden Währungsmethoden zurückzukehren. Ob das Vorgehen der Regierung von primärer Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung war, oder ob der im Herbst 1920 beginnende Preissturz nur von einer bewußten Deflationspolitik der Bank von England begleitet worden ist, ist eine Streitfrage. Jedenfalls fallen die deflationistischen Maßnahmen der Regierung und das starke Anschwellen der Arbeitslosenziffern zeitlich zusammen.

---

1) Basis 100 = Durchschnitt 1901—1905.
2) Economist 1908,2, S 6; Gesamtindexnummer Mai 1907 = 2601; Durchschnitt 1901 bis 1905 = 2200; 100 für 1901—1905 entspricht 118,2 für 1907.
3) Economist 1913,1, S. 5.
4) Economist 1914,2, S. 553.
5) Economist 1920,1, S. 768.
6) George Edgar Bonnet, La Politique monétaire anglaise d'après-guerre. Ses principes, ses applications, ses effets. Paris 1923, S. 36.
7) Economist 1919,1, S. 714.
8) Labour Gazette 1920, S. 237.

Wenn das Cunliffe Committee die Rückkehr zum Goldstandard befürwortet hat, so ist doch nie gesagt worden, welches Goldpari erreicht werden solle [1]). Doch wurde die Rückkehr zur Vorkriegsparität als selbstverständlich angenommen, d. h. die Forderung nach einer Deflationspolitik ausgesprochen. Die nun einsetzende Entwicklung, die innerhalb von $1^1/_2$ Jahren das Preisniveau von 227,5% auf 70,8% über Vorkriegsstand (im Dezember 1921) [2]) herabdrückte, ließ ihrerseits die Folgeerscheinungen einer in umgekehrter Richtung unstabilen Währung klar hervortreten und ist mehr noch als die Inflation von Bedeutung für die Entwicklung der monetären Krisentheorie gewesen. Der Zinsfuß wurde am 15. April 1920 von 6 auf 7% heraufgesetzt und blieb in dieser Höhe ein Jahr lang. Im Juli 1920, als er schon auf 3% gesunken war, wurde er auf 4, im März 1925 auf 5% erhöht, eine rein währungspolitische Maßnahme, die durch die wirtschaftliche Lage Englands nicht bestimmt wurde. Diese ist durch die Arbeitslosenziffer von 11,6% [3]) hinreichend gekennzeichnet. Der Umlauf der unfundierten Currency-Noten wurde von 349,1 Mill im April 1919 [4]) auf 288 Mill. im Dezember 1924 [5]) reduziert, die Depositen wurden nicht weiter erhöht und langsam eingeschränkt. Die Treasury Bills, der wichtigste Teil der schwebenden Schuld der Regierung, wurden von 1919—1924 von Lst. 1200 Mill. auf Lst. 600 Mill. vermindert [6]). Die Staatsausgaben wurden eingeschränkt und durch den Ausgleich des Budgets eine der gefährlichsten Quellen der Inflation gestopft.

Krise und Depression sind gewiß wirtschaftlich bedingt durch den Ablauf der Konjukturbewegung. Wenn jedoch der Unternehmer weiß, daß die Regierung um jeden Preis die Rückkehr zu einem niedrigeren Preisniveau erzwingen will, wenn er ganz sicher ist, daß seine Verkaufspreise während des Produktionsprozesses sinken, so verschärft dies die Lage noch bedeutend. Stockung des Absatzes und der Produktion und lange anhaltende Arbeitslosigkeit sind die Folgen. Da die Verzinsung der Staatsschuld nominell unverändert bleibt, bedeutete die Hebung des Lst.-Kurses gegen New York eine neue Belastung des Steuerzahlers, während Löhne und Gehälter, in ihrem Warenwert gleich bleibend, nominell sinken müssen. Sie bringt ferner, wie Keynes anführt [7]), eine Senkung der Löhne vor der Senkung der Warenpreise, ein Steigen des Wechselkurses vor dem Fallen des inneren Preisniveaus und somit ein Stocken des Exports und eine Hemmung der Unternehmertätigkeit und Arbeitslosigkeit mit sich, bis alle Folgen der Deflation sich ausgewirkt haben und das Gleichgewicht wieder hergestellt ist.

Während so die volkswirtschaftlich schädlichen Begleiterscheinungen einer unstabilen Währung in England stark hervortraten, ging in Amerika im Jahre 1923 die Hochkonjunktur ohne die bekannte scharfe Krise in die Depression über, wodurch die ungünstigen Krisenerscheinungen vermieden wurden. Die Befürworter der Stabilisierung haben dies bankpolitischen Maßnahmen zu-

---

1) Ernst Lehmann, Die Restitution der englischen Goldwährung, Dissertation Berlin 1924, S. 24.
2) Economist 1925,1, S. 648; Dezember 1921: 198,0 gegen Juli 1914: 115,6 = 170,8 : 100.
3) Labour Gazette 1925, S. 95.
4) Economist 1919,1, S. 714.
5) Economist 1924,2, S. 906.
6) The Bankers', Insurance Managers', and Agents' Magazine, London 1924,2, S. 782, Arthur W. Kiddy: „Is a Return to the Gold Standard desirable in the Interest of Great Britain?"
7) The Nation and the Athenaeum, 1924, 19. Juli, S. 505 „The Policy of the Bank of England."

geschrieben und gern auf die „Erfahrungen der Federal Reserve Politik" hingewiesen [1]). Wenn man auch den ruhigen Verlauf der Konjunkturkurve 1921—1924 nicht ausschließlich auf die Kreditpolitik der Banken zurückführen kann [2]), so war er doch geeignet, ein Argument in der Befürwortung der Stabilisierung zu bilden.

Die Forderungen, die auf Grund dieser Beobachtungen mit Rücksicht auch auf die Lage des Arbeitsmarktes gestellt wurden, sind verschieden. Viele sehen in einer leichten Inflation ein Mittel, die Wirtschaft etwas zu beleben und dadurch die Arbeitslosigkeit zu vermindern [3]), was jedoch von den Vertretern „gesunder Wirtschafts- und Finanzmethoden" [4]) glatt zurückgewiesen wird. Dagegen sind die Vorschläge für die Stabilisierung des Preisniveaus zur Beseitigung der volkswirtschaftlich schädlichen Folgen der Konjunkturschwankungen ausführlicher mit allen Für und Wider erörtert worden.

Eine Gruppe — zu ihr gehört vor allem Keynes — befürwortete eine sofortige Stabilisierung auf dem jeweiligen Preisniveau, völlige Aufgabe der Goldwährung und eine Orientierung der Währungspolitik allein nach Indexzahlen. Eine andere Forderung ging dahin, zwar in Höhe des jeweiligen Preisniveaus die Sabilisierung vorzunehmen, jedoch ohne Aufgabe der Goldwährung. Die Lst.-Parität zum Dollar, der ja unter den gegenwärtigen Verhältnissen den Wert des Goldes fast ausschließlich bestimmt, sollte neu, und zwar niedriger als die Vorkriegsparität festgesetzt werden. Das englische Preisniveau würde dann zwar noch höher fixiert sein als es der Entwertung des Goldes gegenüber der Vorkriegszeit entspricht, aber alle Folgen der Deflation auf die Arbeitslosigkeit, die, soweit sie abnormal ist, Hawtrey allein der Deflationspolitik zu Lasten schreibt [5]), hätten dadurch vermieden werden können, und gleichzeitig wären alle Einwendungen entkräftet, die sich gegen die unsichere Regulierung nach Indexzahlen richten. Ein dritter Vorschlag ging schließlich noch dahin, wenigstens keine aktive Deflationspolitik zu treiben, sondern zu warten, bis sich in den Vereinigten Staaten das Gold so entwertet hat, daß ohne Englands Zutun die Vorkriegsparität zum Dollar erreicht ist.

Keiner dieser Vorschläge ist praktisch durchgeführt worden. Argumente, die schwerwiegender erschienen als die Nachteile der Arbeitslosigkeit, konnten gegen sie geltend gemacht werden und ihre Ausführung verhindern. Die Orientierung allein nach den Indexzahlen enthält ein zu großes Moment der Unsicherheit, sowohl in Bezug auf deren Fähigkeit, Veränderungen des Preisniveaus gut anzuzeigen, als auch in Bezug auf die richtige Handhabung der Indexzahlen. Dem zweiten Vorschlag gegenüber wurde geltend gemacht, daß durch eine Devalvation des Pfundes das Vertrauen in die englische Währung erschüttert und das Ansehen, das England vor dem Kriege als erster internationaler Geldmarkt genossen hatte, völlig vernichtet werden würde. Dies könnte nicht ohne Einwirkung auf den englischen Handel und infolgedessen

---

1) Vgl. J. M. Keynes, A Tract on Monetary Reform, S. 194.

2) Vgl. F. A. Hayek, Die Währungspolitik der Vereinigten Staaten seit der Überwindung der Krise von 1920 in „Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik," Wien und Leipzig, neue Folge, V. Band, 1.—3. Heft, S 35 ff.

3) Vgl. Bankers' Magazine 1924,2, S. 308, G. D. H. Cole, „The Worship of Par": „I want more generous credits, or, in other words, moderate bank inflation, now, because I believe that it will not, indeed, solve the unemployment problem, but reduce it within manageable limits."

4) Bankers' Magazine 1924,2, S. 784 (Arthur W. Kiddy).

5) Economic Journal 1924,S. 163/164 „Discussion on Monetary Reform."

auf die ganze englische Volkswirtschaft bleiben. Die Gefahr wäre sehr groß, daß New York in Zukunft dauernd die Stelle im Geldverkehr der Welt einnehmen würde, die London bisher inne hatte, eine Gefahr, die vorübergehend schon eingetreten war. Die dritte Forderung wurde abgelehnt mit dem Hinweis darauf, daß ein Steigen des amerikanischen Preisniveaus in einer Hochkonjunkturperiode stattfinden würde, eine Verknüpfung des Pfundes mit dem Dollar zur Vorkriegsparität in einem solchen Zeitpunkt aber würde in einer nachfolgenden Depression in USA das Pfund heftigen Schwankungen unterwerfen.

Abgesehen von all diesen einzelnen gegen die verschiedenen Theorien gerichteten Einwände wurde die schädliche Wirkung der Deflationspolitik auf die Arbeitslosigkeit überhaupt geleugnet [1]).

Der Streit um Rückkehr zur Vorkriegsparität mit dem Dollar oder Stabilisierung des Preisniveaus auf irgend einer anderen Höhe gehört heute der Vergangenheit an. England hat aktive Deflationspolitik getrieben. Am 5. März 1925 wurde der Zinsfuß von 4 auf 5% erhöht, bestimmt durch die Diskonterhöhung in Amerika, und im April 1925 ist die effektive Goldwährung mit der Parität von 4,86 Dollar wieder hergestellt worden. Damit auf der neuen Goldgrundlage Gleichgewicht zwischen der Kaufkraft des Goldes in USA und England besteht, war noch eine Senkung der englischen Preise um 5—10% erforderlich.

Die Frage der Preisniveaustabilisierung ist jedoch dadurch keineswegs zu einer rein theoretischen geworden. Sie hat ihre Anhänger sogar unter den Londoner Citybankers gefunden und wird besonders von Goodenough, dem Präsidenten von Barclays Bank, vertreten [2]).

Es ist das Verdienst besonders Hawtreys, aber auch anderer Männer, sehr nachdrücklich auf die Möglichkeit, bei Bestehen der Goldwährung eine Stabilisierung des Preisniveaus durchzuführen, hingewiesen zu haben [3]).

Über die Forderungen hinaus, die nur Bezug nehmen auf die Besonderheiten der Lage nach 1920, die vor allem in der faktischen Aufgabe der Goldwährung und der starken Entwertung des Pfundes gegenüber dem Dollar liegen, ist eine monetäre Krisentheorie entwickelt worden, die von allgemeiner Gültigkeit sein soll und auch das Problem der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Denn dies fällt nach Hawtrey zusammen mit dem Konjunkturproblem [4]), und dieses wiederum wird als rein monetäres Problem betrachtet [5]).

Die Krisentheorie im einzelnen zu besprechen, ginge über den Rahmen dieser Arbeit hinaus. Ihre Grundgedanken sind von Roepke knapp folgendermaßen zusammengefaßt worden [6]): „1. Die Konjunkturschwankungen sind nichts anderes als Schwankungen des allgemeinen Preisniveaus. 2. Schwankungen des allgemeinen Preisniveaus sind nichts anderes als Schwankungen des Geldwertes.

---

1) Vgl. Bankers' Magazine 1923,2, S. 715 „The Unemployment Problem" von Sir Herbert Hambling: „Our grave unemployment problem has not, to any extent (Hervorhebung von mir) arisen as a result of monetary deflation, but from various influences, some of which are transitory."

2) „A matter of very greatest importance is that there should be neither inflation nor deflation here, but that sterling should maintain a steady value." Economist 1923, S. 92 und „Our common interest is the stabilisation of price level as far as possible." Bankers' Magazine 1923,2, S. 91 in „Currency and World Prices."

3) Vgl. Economic Journal 1924, „Discussion on Monetary Reform," S. 162 ff.

4) „The problem of unemployment, as we knew it before the war, was nothing more or less than the problem of the trade cycle." Monetary Reconstruction, London 1923, S. 144.

5) „I shall not stopp to argue (what I believe to be true) that the trade cycle is a purely monetary phenomenon." Hawtrey, a. a. O., S. 141.

6) D. W. Roepke: „Konjunkturtheorie und Konjunkturpolitik" in „Bankwissenschaft," Zeitschrift für das Bankwesen, Berlin, 2. Jahrg., Hefte 9 und 10, 1. und. 15. August 1925, S. 407.

3. Schwankungen des Geldwertes sind abhängig von einer über die Veränderung der Warenmenge hinausgehenden Veränderung der Geld- und Kreditmenge. 4. Die Veränderung der Geld- und Kreditmenge ist eine Angelegenheit der Geld- und Kreditpolitik der für diese verantwortlichen Instanzen, also der Banken und in erster Linie der den Diskontmarkt beherrschenden Zentralnoteninstitute." Die Geld- und Kreditpolitik orientierte sich bisher an der Goldreserve, wobei wie die Erfahrung gezeigt hat, Konjunkturschwankungen nicht vermieden wurden. Deshalb soll in Zukunft die Lage der Wirtschaft, gekennzeichnet nicht mehr durch die Goldreserve, sondern die Preisindex- und Arbeitslosenziffern, maßgebend für die Höhe des Zinsfußes sein, die ihrerseits für den Umfang der genommenen Kredite von Bedeutung ist [1]. Daneben wird auch eine direkte Kreditkontingentierung empfohlen.

Wenn man zunächst einmal von allen äußeren Einflüssen absieht, müßte eine Stabilisierung des inneren Preisniveaus unter Aufrechterhaltung der Goldwährung nach den dargelegten Grundsätzen möglich sein. Den Veränderungen der Preisindexzahlen folgend, müssen Zinsfußerhöhungen eher vorgenommen werden als nach der früheren Methode. Die Orientierung nach der Goldreserve bliebe als letzte Möglichkeit, automatisch wirkend, noch immer bestehen, wenn die menschlichen Fähigkeiten in der Herstellung und Handhabung der Indexzahlen versagen sollten.

Läßt man nun die gemachte Voraussetzung fallen, können Einflüsse von außen her frei wirksam sein, so ist bei Aufrechterhaltung stabiler Wechselkurse gegen New York die Gefahr gegeben, daß bei einer neuen Hochkonjunktur in Amerika das Preisniveau steigt, und daß das englische Preisniveau dadurch mitgerissen würde. Will England den Wechselkurs gegen New York stabil halten — denn das bedeutet unter den gegebenen Verhältnissen die Aufrechterhaltung der Goldwährung — so ist sein inneres Preisniveau allen Schwankungen des amerikanischen unterworfen und von der Federal Reserve Politik abhängig. Diese Gefahren dürfen nicht überschätzt werden. In USA ist die Politik der Federal Reserve Banken bereits darauf gerichtet, ein möglichst stabiles Preisniveau aufrecht zu erhalten, und außerdem ist die Möglichkeit der Zusammenarbeit der amerikanischen Banken mit der Bank von England und eventuell allen Zentralbanken der Goldwährungsländer gegeben. Internationale Übereinkunft, die die Stabilisierung des Goldwertes selbst zum Ziel hat, wird heute im Interesse der Wirtschaft und der Arbeiterschaft allgemein als wichtiges Erfordernis anerkannt, auch von Kreisen, die dem Gedanken der Stabilisierung vor dem Kriege sehr fern standen.

Andererseits ist es geboten, den Optimismus der monetären Konjunkturtheoretiker nicht zu weitgehend zu teilen. Die Streitfrage, ob die Geldvermehrung Ursache oder nur eine Bedingung der Konjunkturschwankungen ist, ist hier nicht zu erörtern; denn für die Vermeidung der Arbeitslosigkeit ist es gleichgültig, ob man die Ursache oder nur eine Bedingung hindert, sich auszuwirken. Wichtig aber ist die Frage, ob der Konjunkturwechsel wirklich nur ein „rein monetäres Phänomen" ist, ob Stabilisierung des Preisniveaus schon genügt, um jegliche Schwankung auszuschließen — eine Frage, die insbesondere

1) Vgl. die zusammenfassende Darstellung in „International Labour Review," Vol. XX., Nr. 1, January 1924, S. 78 ff. „Bank Credit and Unemployment."

von deutschen Nationalökonomen verneint wird [1]). Die Planlosigkeit der modernen Wirtschaft, Disequilibrität zwischen Sparen und Konsum, wovon Hobson ausgeht, Verschiebungen der Einkommensverteilung, die freie Geldmittel für die Unternehmertätigkeit beschaffen, werden auch ohne Zahlungsmittelvermehrung zu Störungen im Wirtschaftsleben führen. Dennoch können die währungspolitischen Maßnahmen so getroffen werden, daß sie, statt wie bisher jene Störungen noch zu verschärfen, dämpfend wirken und sie auf ein möglichst geringes Maß herabmindern.

Für die Arbeitslosigkeit ergibt sich hieraus, daß durch Abschwächung der Konjunkturschwankungen mit währungspolitischen Mitteln, ihr Maß herabgemindert werden kann; sie völlig auszuschalten, ist jedoch auch auf diesem Wege nicht möglich.

1) Vgl. Roepke a. a. O., S. 408: „Irgendwie muß sich die Tatsache Luft verschaffen, daß in einem so ungeheuer komplizierten, so auf des Messers Schneide gestellten und nur durch das Band des freien Austausches der Erzeugnisse zusammengehaltenen Wirtschaftsorganismus wie dem heutigen ein reibungsloses Hand-in-Hand-Arbeiten auf die Dauer unmöglich ist.

Schluß.

Zusammenfassung.

Überblickt man noch einmal die verschiedenen Seiten des Problems der Arbeitslosigkeit und die Maßnahmen, die England gegen sie getroffen hat, so läßt sich zusammenfassend das Folgende sagen:

Die Arbeitslosigkeit ist kein ausschließlich innerenglisches Problem, sondern abhängig von der gesamten Weltwirtschaft. Maßnahmen, die von seiten Englands zur Hebung der internationalen Handelsbeziehungen vorgenommen wurden, konnten daher nur geringen Einfluß auf die Arbeitslosigkeit in England haben. Von größerer Bedeutung, aber ohne schnelle Wirkung kann eine Politik sein, die auf Regelung der internationalen, insbesondere der europäischen Verhältnisse gerichtet ist. Für Englands Arbeiterschaft gefährlich und durch England nicht abwendbar ist die fortschreitende Industrialisierung der überseeischen Agrarstaaten. Durch Unterstützung der Auswanderung wird diese Entwicklung noch gefördert, andererseits aber der englische Arbeitsmarkt entlastet.

Um möglichst schnell eine Verminderung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen, sind von der englischen Regierung Notstandsarbeiten in größtem Umfange vorgenommen worden, die aber nur wenig zur Behebung der außergewöhnlich hohen Arbeitslosigkeit haben beitragen können. Eine der Hauptforderungen auf diesem Gebiet, das Zurückhalten von Aufträgen öffentlicher Körperschaften für die Zeit der Depression, war während der Hochkonjunktur noch nicht erfüllt worden. Bei Unterstützungen werden auch solche Industrien berücksichtigt, in denen nicht Arbeitslosigkeit herrscht, die jedoch durch ihre Aufträge schlecht beschäftigten Industrien Arbeit beschaffen. Gerade dadurch sind sehr erfreuliche Erfolge erzielt worden.

Hervorragendes hat England geleistet, um die Folgen der Arbeitslosigkeit möglichst erträglich zu gestalten. Es hat als erstes und, abgesehen von Italien und Österreich, die seinem Beispiel gefolgt sind, als einziges Land die Arbeitslosenversicherung eingeführt, von der zwar noch zwei große Gruppen ausgeschlossen sind, die aber den weitaus größten Teil der englischen Arbeiterschaft erfaßt.

Neben diesen unmittelbar wirkenden Palliativmitteln und einer nur indirekt auf die Behebung der Arbeitslosigkeit gerichteten Wirtschafts- und Staatspolitik auf lange Sicht ist die Anwendung bestimmter währungspolitischer Maßnahmen empfohlen, aber nicht durchgeführt worden. Wichtige Gründe sprachen dagegen. Nachdem nun die Rückkehr zur Goldwährung auf Vorkriegsparität vollzogen ist, würde es im Interesse der Arbeiterschaft liegen, wenn durch eine Diskontpolitik, die sich nicht mehr nur an der Goldreserve, sondern an den Preisindex- und Arbeitslosenziffern orientiert, mit Hilfe internationaler Abmachungen die Konjunkturschwankungen abgeschwächt werden und die von ihnen herrührende Arbeitslosigkeit möglichst behoben wird.

Anhang.

Alle Tabellen sind nach den monatlichen Angaben der Labour Gazette zusammengestellt.

Tabelle 1.

Arbeitslosenziffern der Trade Unions für Männer, Frauen und Jugendliche zusammen:

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Januar	2,5	2,9	6,9	16,8	13,7	8,9	9,0
Februar	2,8	1,6	8,5	16,3	13,1	8,1	9,4
März	2,9	1,1	10,0	16,3	12.3	7,8	9,0
April	2,7	0,9	17,6	17,0	11,3	7,5	9,4
Mai	2,1	1,1	22,2	16,4	11,3	7,0	
Juni	1,7	1,2	23,1	15,7	11,1	7,2	
Juli	2,0	1,4	16,7	14,6	11,1	7,4	
August	2,2	1,6	16,3	14,4	11,4	7,9	
September	1,6	2,2	14,8	14,6	11,3	8,6	
Oktober	2,6	5,3	15,6	14,0	10,9	8,7	
November	2,9	3,7	15,9	14,2	10,5	8,6	
Dezember	3,2	6,0	16,5	14,0	9,7	9,2	

Allgemeine Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise siehe S. 21 u. 22.

Tabelle 2.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für Männer:

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		18,2	14,4	12,5	12,1
Februar		17,6	13,4	11,1	12,3
März		16,5	12,4	10.3	12,1
April		16,8	12,1	10,2	12,0
Mai	17,6	15,9	11,8	9,9	
Juni	18,2	15,3	12,1	10,0	
Juli	16,2	14,8	12,2	10,5	
August	14,4	14,4	12,4	11,3	
September	13,6	14,2	12,3	11,9	
Oktober	16,8	14,2	12,4	11,8	
November	17,7	14,4	12,1	11,8	
Dezember	18,2	14,0	11,2	11,7	

Tabelle 3.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für Frauen:

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		11,2	8,2	10,2	9,6
Februar		10,8	7,7	9,5	9,5
März		9,2	7,6	8,8	9,2
April		8,6	7,9	8,4	9,1
Mai	16,5	7,3	8,0	8,1	
Juni	16,2	6,1	8,7	7,8	
Juli	11,2	6,0	9,5	8,1	
August	9,8	6,1	10,1	8,8	
September	8,5	6,3	10,0	9,0	
Oktober	10,0	6,3	9,8	9,0	
November	10,6	6,9	9,7	9,0	
Dezember	11,3	7,3	9,1	9,0	

Tabelle 4.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Maschinenindustrie:

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		26,6	20,5	17,8	12,3
Februar		26,2	18,8	15,9	11,8
März	14,4	26,9	17,6	15,2	11,5
April	20,2	27,9	17,0	15,0	11,5
Mai	24,1	27,2	16,6	13,9	
Juni	25,3	25,4	19,4	12,2	
Juli	22,9	23,5	19,0	12,1	
August	20,4	22,7	19,1	13,0	
September	19,7	22,9	19,2	13,1	
Oktober	19,7	21,9	19,7	13,5	
November	26,5	22,1	18,9	13,0	
Dezember	27,2	20,6	17,3	12,1	

Tabelle 5.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Baumwollarbeiter:

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		15,9	11,7	15,7	6,2
Februar		17,1	10,6	15,7	6,8
März	15,2	15,1	14,5	15,4	7,2
April	15,2	13,5	17,6	14,8	7,1
Mai	19,2	9,0	22,4	15,6	
Juni	19,5	6,7	21,2	15,2	
Juli	10,5	6,4	21,3	15,8	
August	9,7	7,5	21,5	15,3	
September	9,0	6,5	20,1	14,0	
Oktober	9,0	6,0	17,8	11,6	
November	13,9	8,4	15,2	8,6	
Dezember	17,1	9,1	12,0	7,0	

Tabelle 6.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Schiffsindustrie:

	1921	1922	1923	1924	1925
Januar		35,2	34,3	31,9	31,7
Februar	14,11	34,8	32,1	29,7	33,0
März	19,34	36,3	30,0	28,3	33,2
April	28,46	38,6	29,5	29,6	31,4
Mai	34,43	39,3	32,1	27,7	
Juni	34,66	38,6	43,7 [1]	27,1	
Juli	32,76	36,8	43,2	26,4	
August	31,14	36,4	43,9	28,1	
September	28,27	37,1	43,2	28,5	
Oktober	29,3	36,3	42,6	31,4	
November	34,5	37,6	41,0	31,6	
Dezember	36,1	35,6	34,2	31,9	

1) Von Juni 1923 ab sind die Ziffern nicht mit den vorangehenden zu vergleichen.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Kohlenarbeiter siehe S. 29.

Lebenslauf:

Ich wurde am 2. Februar 1902 als Tochter des im Jahre 1916 verstorbenen Kaufmanns Johannes Ehmer geboren. Von der 10. bis zur 4. Klasse besuchte ich das Schiller-Lyzeum zu Berlin und trat dann in die Unter-Tertia der I. städt. Studienanstalt zu Berlin über. Ostern 1921 legte ich dort die Reifeprüfung der realgymnasialen Abteilung mit Befreiung vom Mündlichen ab.

Da ich auf der Schule meine besten Leistungen in Mathematik und Physik aufwies, widmete ich mich zunächst dem Studium der Naturwissenschaften, und zwar 2 Semester in Berlin und 1 Semester in Tübingen. Aber schon hier fing ich an, mich mit nationalökonomischen Fragen zu beschäftigen. Als ich dann im Herbst 1922 infolge finanzieller Schwierigkeiten auf die Handelshochschule Berlin übertrat, wählte ich neben dem Pflichthauptfach der Betriebswirtschaftslehre die Volkswirtschaftslehre als zweites Hauptfach. Nach 4 Semestern, im November 1924 legte ich die Handelslehrer-Prüfung mit „gut" ab. Für die freie wissenschaftliche Arbeit hatte ich das Thema „Der englische Arbeitsmarkt in der Depression" gewählt. Meine Prüfungsfächer waren Privatwirtschaftslehre (Prof. Nicklisch) und Volkswirtschaftslehre (Prof. Bonn) als Hauptfächer und Rechtswissenschaft (Prof. Schücking), Englisch (Prof. Brandenburg) und Pädagogik (Geh. Rat Kühne) als Nebenfächer.

Ich hatte nun den großen Wunsch, meine nationalökonomischen Studien noch fortzusetzen und zu einem Abschluß durch das Doktorexamen zu führen. Da jedoch meine finanzielle Lage noch nicht geklärt war, trat ich zunächst in den Schuldienst ein. Ich hospitierte an der Handels- und Berufsschule in Schöneberg, Mühlenstraße und übernahm vertretungsweise mehrere Stunden an der Berufsschule in Charlottenburg, Bismarckstraße. Doch noch vor Weihnachten 1924 konnte ich mich an der Berliner Universität immatrikulieren lassen. Seitdem habe ich mich ausschließlich mit Nationalökonomie und Jurisprudenz beschäftigt. Nebenher arbeitete ich stundenweise bei Herrn Dr. Alexander Hirsch, dem deutschen Bevollmächtigten der staatlichen russischen Orga-Metall A.-G. in Moskau.

Für Beratung und Unterstützung bei der Herstellung meiner Dissertation bin ich Fräulein Dr. Leubuscher zu aufrichtigem Danke verpflichtet.

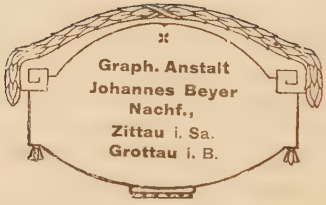
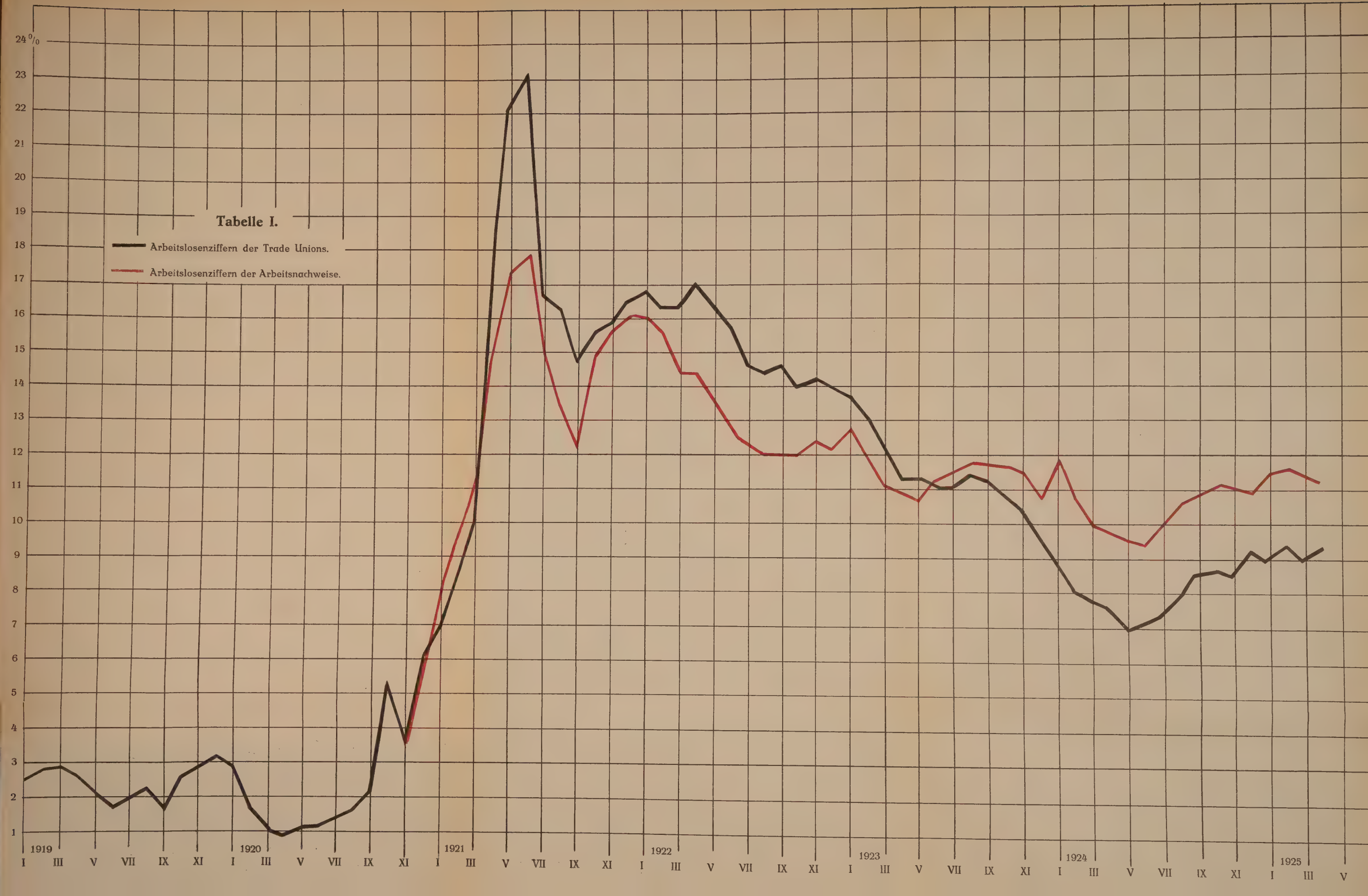

Graph. Anstalt
Johannes Beyer
Nachf.,
Zittau i. Sa.
Grottau i. B.

Tabelle I.

Arbeitslosenziffern der Trade Unions.

Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise.



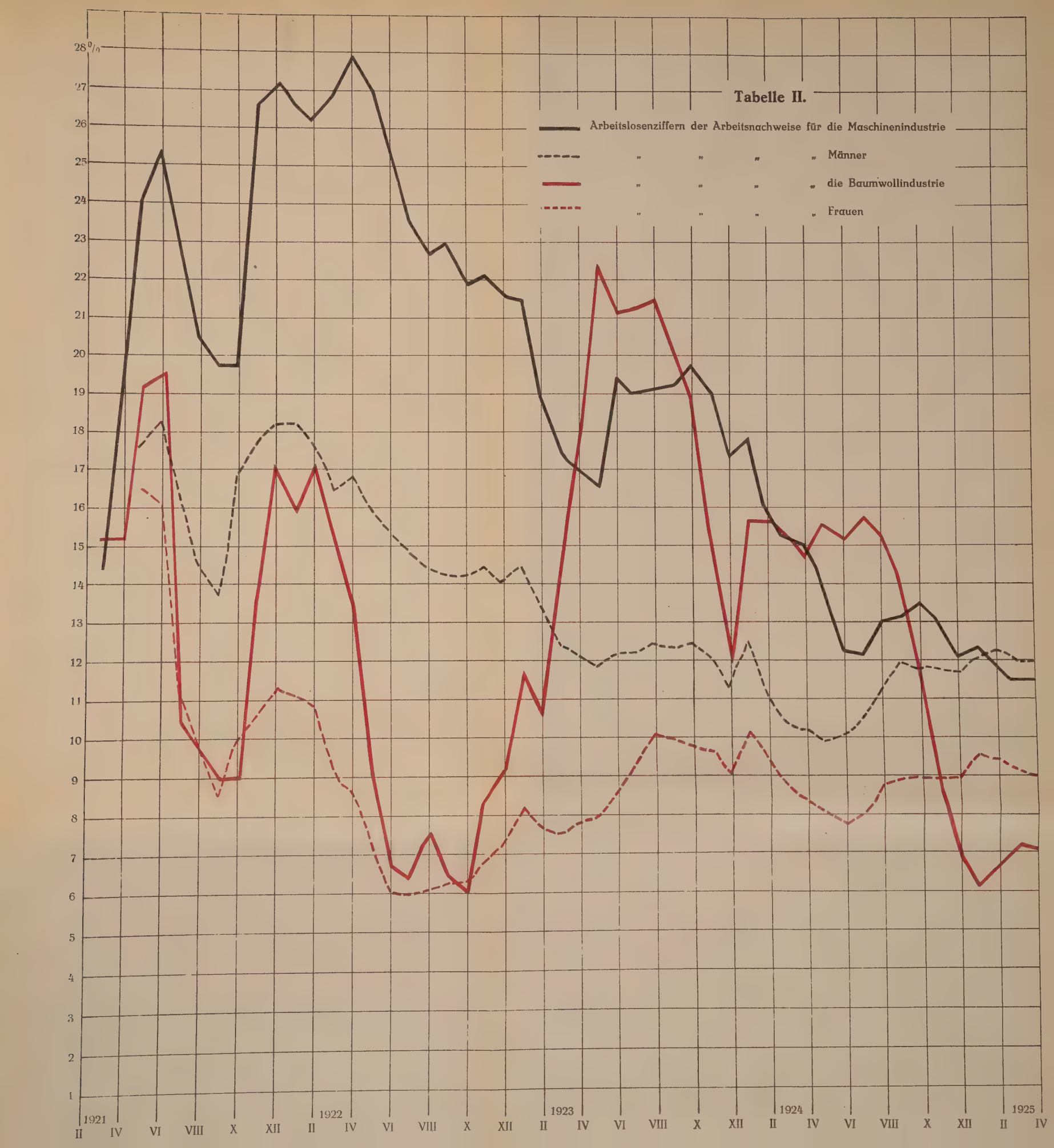
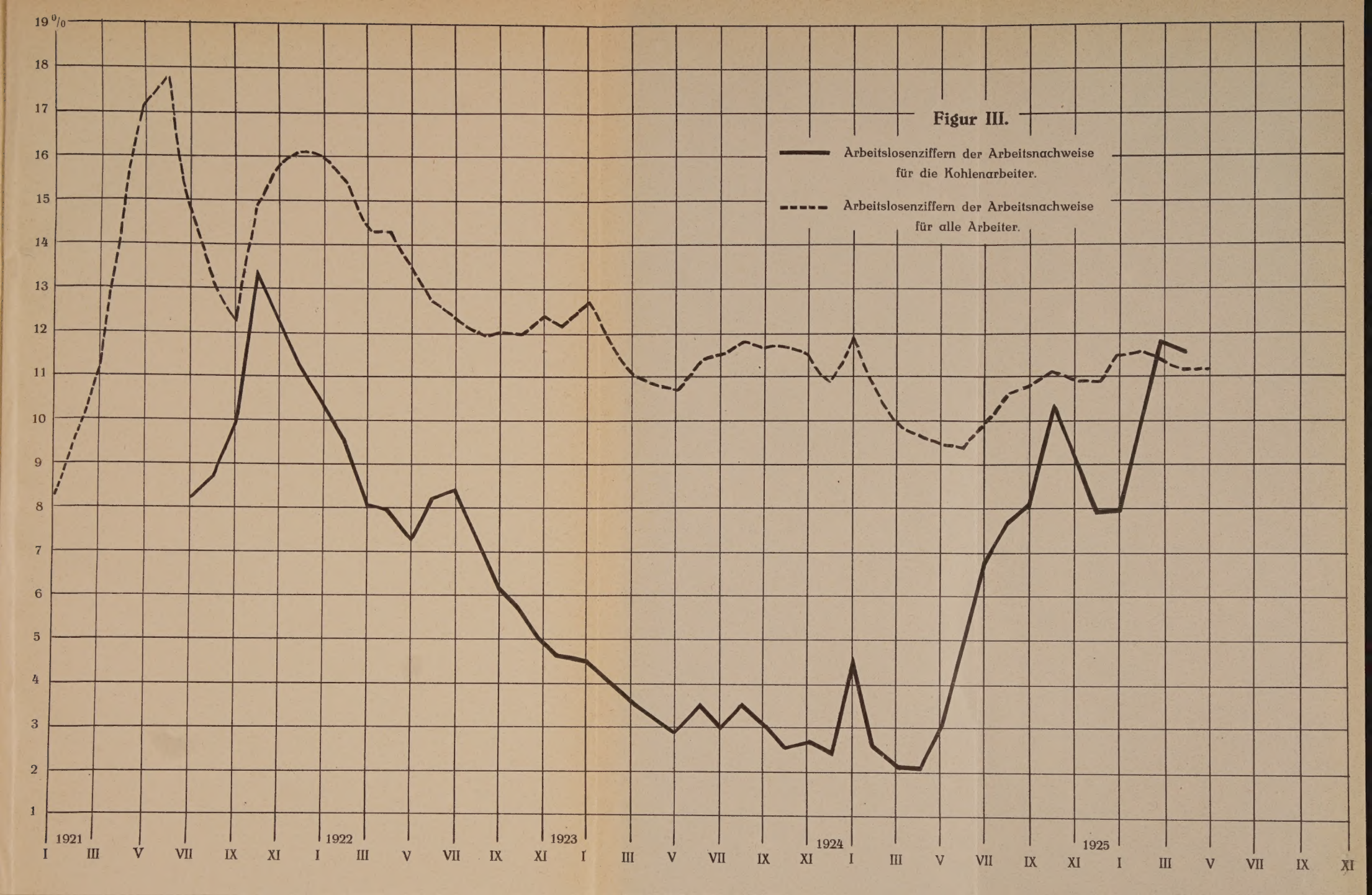


Tabelle II.
Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Maschinenindustrie
" " " " Männer
" " " " die Baumwollindustrie
" " " " Frauen
28 %
27
26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
1921
1922
1923
1924
1925
II IV VI VIII X XII II IV VI VIII X XII II IV VI VIII X XII II IV VI VIII X XII II IV


Figur III.
Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für die Kohlenarbeiter.
Arbeitslosenziffern der Arbeitsnachweise für alle Arbeiter.
19 %
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
1921
1922
1923
1924
1925
I III V VII IX XI I III V VII IX XI I III V VII IX XI I III V VII IX XI I III V VII IX XI